

CA1
0L
-2010 A14



Office of the
Commissioner of
Official Languages

Commissariat
aux langues
officielles

3 1761 11638364 7

AUDIT

LINGUISTIC AUDIT OF THE INDIVIDUAL TRAINING AND EDUCATION SYSTEM

CANADIAN FORCES,
DEPARTMENT OF NATIONAL DEFENCE

JUNE 2010

2

OFFICIAL
LANGUAGES
LANGUES
OFFICIELLES

1

common space
espace commun



To reach the Office of the Commissioner of Official Languages
or to obtain a copy in an alternative format,
dial toll-free 1-877-996-6368.
www.officiallanguages.gc.ca

© Minister of Public Works and Government Services Canada 2010
Cat. No.: SF31-103/2010
ISBN: 978-1-100-51680-6

HIGHLIGHTS

The Individual Training and Education (IT&E) system in the Canadian Forces (CF) is a key element that supports the CF in meeting its operational mandate and international commitments abroad. The IT&E system trains men and women to perform more than 150 military occupations in the CF. This training system touches the lives of all military members and must be managed with utmost respect for individual rights and aspirations, including language of work rights as stipulated in the *Official Languages Act*.

This audit set out to determine to what extent the current IT&E system within the CF complies with the Act for requirements related to the language of work (Part V) and equitable participation (Part VI). We wanted to verify whether the processes and systems in place ensure that military members can be trained in their official language of choice (Part V) and that there are no systemic barriers to the employment or advancement of Anglophones or Francophones with respect to their choice of language for occupational training (Part VI). The audit objectives and criteria are presented in the methodology section of this report as well as in Appendix B.

The audit began in June 2008 and fact gathering occurred between September 2008 and January 2009. It included visits and interviews in CF training establishments and at National Defence Headquarters. The audit team met with more than 600 people during the audit, including 250 students from all environments of the CF. A dozen pilots from other countries being trained as NATO fighter pilots at Air Force training facilities were also interviewed.

The audit team used a systemic approach to audit the IT&E system. The goal was not to verify one school's compliance compared to another's or to encourage comparisons among the training establishments it visited. Rather, we used an approach that focused on the processes and systems in place for IT&E as a whole. The audit examined, within the CF's structure and operations, the required controls to ensure compliance with the Act. These controls became the audit criteria against which the CF's performance was measured. It is believed that this approach was

best suited to diagnose any implementation problems related to official languages and to recommend lasting solutions for compliance with the Act.

The Office of the Commissioner of Official Languages has analyzed language of training many times over the years. These analyses demonstrated that many issues prevent the CF from being fully compliant with the Act in the area of IT&E. This audit showed that some issues are still present today, notably the shortage of linguistically qualified instructors and an inability to provide all teaching materials in both official languages.

First, the audit showed that there were deficiencies in strategic and operational planning leading up to the preparation of IT&E plans. Such deficiencies hindered the CF's capacity to anticipate accurately the number of courses needed to meet demand in both official languages and to ensure that waiting times for courses in either official language were kept to a minimum. Similarly, we found that the CF is facing serious problems in ensuring that there are enough linguistically qualified instructors to meet the demand for training in the official language of choice of the students.

Second, with regard to the management framework and actual delivery of courses, the findings reveal there is room for improvement. Official languages are not yet integrated as a vital component of the IT&E management framework. Furthermore, the CF is still not able to provide all teaching materials in both official languages. There are also major issues related to the impact of operational requirements on language of instruction, such as the training of pilots. As well, while the CF is aware that its approach to teaching must become more learner-centric and while various initiatives, such as distance learning and greater use of computer technology, are underway to vary the teaching methods used, the CF must integrate official languages more explicitly as one of the anticipated results to be achieved in curriculum development and establish performance measures accordingly.

The third area of examination focused on the recruiting, assignment and promotion policies and practices to ensure that they are not a hindrance to

the hiring and advancement of military members from both official language groups. The findings revealed that basic recruit training and new officer training is carried out in both official languages. However, the CF has serious difficulties posting members who have completed their training in one language and who are looking to pursue their career in the same language. Furthermore, while efforts are currently underway to ensure that senior leadership roles are exercised by linguistically qualified senior officers, too many of these senior officers, including commandants of national training establishments, still do not meet the language requirements of their rank.

Finally, the audit showed that, while second-language training should be viewed as a critical component of the success of IT&E from an official languages point of view, it is still not integrated into IT&E planning and career management well enough to achieve maximum benefits. However, recent efforts by the Director of Official Languages to ensure that better integration is achieved were noted. Furthermore, other problems, such as accessibility to second-language training, the wide use of the so-called *functional level* of linguistic competency to meet most requirements for bilingualism, and maintaining second-language skills once acquired, still limit the potential benefits this program could bring to IT&E.

It is important to note that this IT&E audit was undertaken in a context where the National Defence official languages program is being renewed under the Official Languages Program Transformation Model (2007–2012). The audit touched on some of the initiatives covered by the Transformation Model. The analysis from an IT&E point of view showed that deficiencies exist in some areas covered by the model

and that these deficiencies could prevent the CF from achieving its intended targets. These areas include second-language training and retention, and the availability of linguistically qualified instructors.

It should be noted that CF representatives were extremely cooperative during the course of the audit. In fact, from the outset, the CF expressed a desire to participate fully in this audit. The Office of the Commissioner also received the support of senior CF officials to ensure the audit's success.

CF officials believe in the strategic importance of the IT&E system from an official languages standpoint. The CF also sees this audit as an instrument of change with respect to the delivery of this important training system across the organization. To this end, a CF action plan is attached to the final audit report. The plan includes measures the CF intends to take over 24 months to implement this report's recommendations. The Office of the Commissioner intends to carry out the necessary follow-up on the various CF initiatives.

The Commissioner is making 20 recommendations to the CF with a view to improving IT&E management from an official languages point of view within the organization. A list of these recommendations is found in Appendix C.

TABLE OF CONTENTS

I	INTRODUCTION.....	3
II	BACKGROUND AND HISTORY.....	3
III	AUDIT OBJECTIVES AND LEGISLATIVE FRAMEWORK.....	5
IV	DESCRIPTION OF INDIVIDUAL TRAINING AND EDUCATION.....	5
V	AUDIT SCOPE.....	6
VI	METHODOLOGY.....	7
VII	ANALYSIS OF FINDINGS AND RECOMMENDATIONS.....	8

Objective 1: Ensure that strategic planning leading to the IT&E plans takes into account the need to provide training in the official language of choice of Canadian Forces members.

Strategic planning.....	8
Operational planning.....	9
Shortage of instructors.....	11

Objective 2: Ensure that IT&E governance promotes the respect of the official language of choice of non-commissioned members and officers with respect to their training and education.

IT&E management framework.....	12
Responsibilities of official languages coordinators.....	13
Translation of teaching material.....	13
Impact of operational requirements on language of training.....	14
The teaching method.....	17
Administrative order and directive on language of instruction.....	18
Conducive environment.....	19
Performance measurement systems.....	20

Objective 3: Ensure that the IT&E system does not negatively impact the employment, posting or advancement of non-commissioned members and officers from both official language groups.

Recruiting.....	20
Promotion of bilingualism.....	21
New officer training.....	21
Assignments.....	23
Promotions.....	24
Canadian Forces College.....	25

Objective 4: Ensure that language training is provided in a way that increases the language competencies of officers, as provided for in the Official Languages Program Transformation Model.

Second-language training.....	25
BBB language proficiency standard.....	26
Linguistic competency of officers.....	27

VIII CONCLUSION.....	28
-----------------------------	-----------

APPENDIX A	
List of training establishments visited.....	29

APPENDIX B	
List of audit objectives and criteria.....	30

APPENDIX C	
List of recommendations by objective.....	31

APPENDIX D	
Recommendations made to the Canadian Forces for each objective, the Canadian Forces Action Plan, and the Commissioner's comments.....	34

I INTRODUCTION

The Individual Training and Education (IT&E) system that is the object of this audit supports the Canadian Forces (CF) operational mandate and helps the CF meet its international commitments abroad. The IT&E system trains men and women in more than 150 military occupations to ensure that they are competent to do their jobs. It touches every military member not only upon entry into the CF but also throughout their careers as they progress in their chosen fields.

The IT&E system places a large burden of responsibility on the CF by ensuring that it trains everyone to the highest degree possible. The system also places responsibility on students, who must achieve high standards in their chosen fields. As well, the CF must undertake training with the utmost respect for individual rights and aspirations and with respect for language-of-work rights, as stipulated in the *Official Languages Act*. Careers are at stake and, as we saw on numerous occasions during this audit, emotions can run high when things go wrong. We have repeated many times in this report that, if an individual's official languages rights are not respected during the first years of training, an individual's language of work rights and opportunities for advancement could be affected for the rest of his or her career.

During this audit we met more than 600 people of which 250 were students. As a result, we had many opportunities to examine individual cases. We learned of many stories of hard work and success and also stories of difficulty and hardship. While we did not visit the 24 training establishments to hear individual complaints, complaints did surface, which raised our awareness about individual rights as they pertain to language of instruction. We have highlighted individual comments and suggestions as quotations throughout this audit report while maintaining the anonymity of the individuals involved. Others, such as the National Defence Ombudsman, have also identified problems concerning language of instruction. We have met with officials from the Ombudsman's office on official languages matters identified during their own investigations. We kept these in mind during our visits.

Our visits were also an opportunity to learn from those involved directly in IT&E on how best to resolve issues from an official languages point of view that have plagued the CF. This was our main goal: to understand the workings of IT&E from a systems and process point of view and propose recommendations to improve these systems from an official languages point of view. Our aim was to ensure lasting results, thereby achieving the Commissioner's strategic objective to influence the behaviour of institutions.

Many good ideas flowed from our discussions with CF officials and we thank all who gave their time and energy. We found that there is a strong desire among all ranks to find solutions and be innovative, an example being the recent initiatives to transform the official languages program within National Defence. This initiative covers a large array of official languages matters and is intended to take place over a five-year period.

We understand that correcting the problems identified in this audit will not happen overnight, especially considering the magnitude and complexity of IT&E. However, we were impressed by the CF's commitment to this process. From the outset, the CF was extremely cooperative and expressed a desire to participate fully in the audit, which is seen as an instrument of change in the delivery of this very important training system in both official languages. It is in this spirit that the 20 recommendations emanating from this audit, as well as the resulting action plan that accompanies this final report, are formulated.

II Background and history

The audit function within the Office of the Commissioner of Official Languages examines in greater detail systemic issues related to the implementation of the *Official Languages Act* and formulates recommendations with a view to helping federal institutions better comply with the Act. Because of the strategic importance of IT&E, the CF was chosen in the framework of our three-year audit plan and, more specifically, in our 2007–2008 annual plan. National Defence and the CF were already the subject of a language audit in 2006–2007 for the language of work

(Part V) at National Defence, Ottawa Headquarters. This linguistic audit of the IT&E system is part of this continuity with respect to the use of official languages in the workplace within the CF.

The CF is among the institutions most at risk from a language of work perspective. The institution's performance report card in the Commissioner's 2006–2007 annual report showed that the CF received a very low rating. This was mostly due to the difficulty the CF has in creating a workplace conducive to the effective use of English and French as languages of work.

The Office of the Commissioner has analyzed the language of occupational training in the CF many times. At the time of its 1977 audit, Francophones were receiving almost all their military training in English. In his report to the Governor in Council in 1987, the Commissioner then emphasized that, even though progress had been made on basic training courses, the availability of courses in both languages significantly decreased as the level of skill and specialization increased. The special study of 1989, also conducted by the Office of the Commissioner, revealed that the CF did not have sufficient human resources and translation capacity to provide the majority of occupational training in French. Finally, in the investigation report of 2006, the Commissioner recommended that the CF increase the number of training personnel able to teach in French by providing them with second-language training or by using training resources outside the CF.

Over the last few years, complaints related to language of work and equitable participation have represented a significant share of admissible complaints against the CF. In the last three years, out of the 60 complaints related to language of work and equitable participation, at least 50% were related to IT&E. Moreover, some of these complaints were highlighted by the media, which attracted even more attention.

The IT&E system that is the subject of this audit is at the heart of the operational mandate of the CF. In its document on the IT&E strategic framework, the CF states that the system's goal is to "provide individual training and education at the right time,

and at an acceptable cost so that personnel is able to meet operational needs." In another section of the document, one of the desired effects of IT&E is explained as "the timely assignment of military personnel with the relevant skills, to the right location and at the right time, throughout their career in the CF." It is clear that IT&E greatly contributes to achieving the primary mandate of the CF with regard to protection, defence and international peace.

However, the current context in which the IT&E system operates makes it more difficult to meet these objectives. The CF is undergoing a transformation as the Cold War has been replaced by new threats such as worldwide terrorist movements and increased interstate tension. The CF must respond to these threats. Furthermore, the CF aims to increase in size at a time when there is an accelerated operational tempo and an alarming attrition rate among baby boomers.

It is important to note also that this IT&E system audit was undertaken in a context in which the National Defence official languages program is being renewed. In October 2006, the Chief of the Defence Staff and the Deputy Minister announced the Official Languages Program Transformation Model (2007–2012) to fully meet the requirements of the *Official Languages Act* and National Defence operations. This new approach was established pursuant to the principle set out in the *National Defence Act*, which requires that the CF manage its personnel "by unit and not by position." This new functional approach aims to better target the needs of the working groups (CF units). It also allows more flexibility when assigning duties within these groups. One of the objectives of this new approach is "to ensure that linguistically qualified civilian and military personnel are provided in the right place and at the right time to effectively support CF operations and to comply with the OLA [*Official Languages Act*]."¹ This audit addresses several areas of the Official Languages Program Transformation Model that have a bearing on IT&E.

1 National Defence, *National Defence Official Languages Program Transformation Model*, p. iii.

III Audit objectives and legislative framework

IT&E is the system that provides accreditation in over 150 military occupations to military members, allowing them to be deployed in a military conflict anywhere in the world. Every military member, whether assigned to administrative duties in Ottawa or as an instructor at a training establishment, must be accredited in a military profession or field. From an official languages standpoint, if this system were to fail and not meet the requirements of the *Official Languages Act*, it could negatively impact the advancement opportunities of military members and their capacity to exercise their rights with regard to language of work for the duration of their career.

Therefore, the CF should ensure that IT&E is not only delivered at the right time and the right place, but also in accordance with the objectives of the Act. It is clear that, to meet language of work requirements and provide equitable access to advancement and employment to military members, IT&E should be accessible in the participant's official language of choice.

For this reason, the audit focused on Parts V and VI of the Act. In Part V, the Act requires federal institutions to create a work environment conducive to the effective use of both official languages in the National Capital Region and in designated regions. Section 36 stipulates that personal and central services must be provided in both official languages in all locations set out by the Act. To take into account the unique character of the CF within the federal government and the CF's special training, assignment and employment system, the CF established the CF Unit Designation Framework to meet its language of work requirements. This framework provides for English language units (ELUs), French language units (FLUs) and bilingual units (BUs). The ELUs offer Anglophones the opportunity to work in their first official language; FLUs offer Francophones the opportunity to work in French; and BUs, located anywhere in Canada, use both English and French as their language of work. Examples of BUs are CF training establishments.

With respect to the definition of personal services, the CF indicated that it must be able to lead, train and manage its personnel in both official languages. Training in one's own language is considered a right. Therefore, training establishments are required to have training capacity in both official languages.

To comply with Part VI, Anglophones and Francophones must not encounter any obstacles to their employment and advancement in federal institutions. Therefore, the CF must ensure that there are no systemic barriers to the employment and advancement of Anglophones and Francophones related to IT&E planning and delivery.

IV Description of Individual Training and Education

It is important to define at the outset what is meant by IT&E and differentiate between this type of training, which is targeted at individuals, and what is known as collective training, which is not part of this audit. We will revisit this issue in the "Audit scope" section. The definitions for these types of training are as follows:

"Individual training and education include training activities for individual members of the CF aimed at providing the skills, knowledge and attitudes required to perform the assigned duties or with regard to which information may be correctly interpreted and soundly judged."

"Collective training involves training, excluding IT&E, designed to prepare groups, units and other components to perform military duties according to set standards. Collective training includes the learning of procedures and the practical application of doctrines, plans and procedures in order to acquire and maintain tactical, operational and strategic capabilities."²

Individual training prepares military personnel to perform at their rank or in one of the military fields, whereas collective training prepares these individuals to operate in a group or unit in a deployment situation. Collective training includes training on ships involved in

² Derived from the DAOD 5031-2 and 8015-0.

rescue exercises or simulations of evacuation exercises in the event of an alert or fire in a work environment.

IT&E is provided throughout the CF, costing approximately \$1.6 billion a year, including military personnel salaries. The CF is divided into four commands: Navy, Army, Air Force and the Chief of Military Personnel (CMP). Each command represents a distinctive service. The CF includes close to 68,000 members of which half are in the Land Force. Francophones make up 27.6% of the CF. There are also some 40,000 reservists with a mandate to support and reinforce our deployed forces.

As for facilities that provide IT&E, there are more than 42 national training establishments spread throughout Canada. The CF provides about 1,500 courses per year across the three forces and the CMP Command, which has designated the Canadian Defence Academy (CDA) as its training authority. Training courses are generally classified as either *basic courses* leading to the required accreditations for assignment to any unit, or *specialized* or more *advanced* courses that are provided throughout a soldier's career to enable him or her to develop skills and take on more specialized functions. A little less than 40,000 trainees take courses every year.

Among the CF units that focus on training is the CDA, located in Kingston, Ontario. One of its missions is “[t]o lead Canadian Forces professional development, uphold the profession of arms and champion lifelong learning to enable operational success.”³ The CDA defines itself as a coordinator of individual training and education, with more than 4,000 members. The CDA exercises the role of IT&E functional authority on behalf of the CMP for all of the training provided in the CF, and operates 10 schools located in Kingston, Saint-Jean-sur-Richelieu, Borden, Gatineau and Toronto. The CDA is specifically responsible for training common to the three forces, as well as the Canadian Forces Language School, the Royal Military College of Canada, the Canadian Forces College, the Professional Development Centre and the Canadian Forces Support Training Group.

It should also be noted that the CF has various policies, directives and Defence Administrative Orders on official

languages and on the IT&E system. We paid particular attention to these documents and focused our attention on language of training in the official language of choice and on access to second-language training. Most of these documents are referenced in this report and many are in the process of being revised. We took such revisions into account during the audit.

V Audit scope

As previously mentioned, this audit is limited in scope. We have distinguished between individual and collective training in the military, as these training types are quite different—one tailored to individuals to prepare them for their careers and the other to a group according to its deployment. For this audit, our mandate is limited to individual training.

Reservists' support and reinforcement role limits their access to positions within the CF and their length of employment is often quite short. There are also many differences in planning, assignments and deployments between regular military personnel and reservists. Our audit criteria specifically focused on regular military personnel. That said, reservists sometimes take training courses offered to regular ranking military personnel. Therefore, the CF could examine the extent to which our observations and recommendations can be applied to reservists' circumstances.

This audit is also limited to national training establishments. These are the institutions that military personnel must attend to obtain IT&E accreditation. Other training establishments are not linked to IT&E, as they are often associated with collective training or provide training very specific to a particular service. An example would be the Canadian Manoeuvre Training Centre Land Force Doctrine in Wainwright, Alberta, where preparation for deployment overseas is given to land force personnel.

Finally, we visited 24 training establishments during this audit, where we interviewed personnel. These establishments were located at 11 CF bases throughout Canada, with a student population of approximately 17,800, of which 27% was Francophone. (The

³ Canadian Defence Academy presentation to the Office of the Commissioner of Official Languages, March 2009.

training establishments are listed in Appendix A.) These establishments offered nearly 500 courses, of which half fell into the basic-course category. We met with IT&E functional authorities in the various environments (Navy, Army, Air Force and the CDA) as well as individuals and groups at National Defence Headquarters involved in IT&E. In all, we met with more than 600 people, including close to 250 students from all environments and more than a dozen pilots from other countries involved in NATO training at Air Force facilities in Moose Jaw, Saskatchewan, and Cold Lake, Alberta.

The students we met openly discussed their concerns and experiences with the IT&E system. The voices of these students are heard throughout the audit report and provide a snapshot of their perceptions and experiences.

Finally, a large volume of IT&E-related documentation was gathered and analyzed based on the audit criteria.

VI Methodology

A systemic approach was used to audit IT&E. Our goal was not to verify a training establishment's compliance compared to another or encourage comparisons among the institutions we visited. Rather, we used an approach that focused on the processes and systems in place for IT&E as a whole. We examined, within IT&E's structure and operations, the required controls to ensure compliance with the *Official Languages Act*. These became the audit criteria against which we measured the CF's performance. Given the recurrent official languages problems linked to the implementation of IT&E over the years, we believed this approach was best to get to the heart of implementation problems from an official languages perspective and to recommend lasting solutions that would lead to compliance with the Act.

First, with the assistance of the CF, we mapped IT&E processes and support systems from beginning to end. This helped us to understand clearly how IT&E works as a whole. Next, we determined where control and decision points should be in place to ensure IT&E compliance with the Act. Our visits, interviews and document analysis helped us subsequently to verify

whether IT&E processes and systems were effectively adapted to the Act's requirements.

This IT&E process enabled us to determine the audit controls required. The following are the objectives and criteria for this audit (a list of the audit objectives and criteria can also be found in Appendix B):

Ensure that strategic planning leading to the IT&E plans takes into account the need to provide training in the official language of choice of Canadian Forces members.

- Verify whether, in the Annual Military Occupational Review process and the preparation of strategic intake and production plans, the number of human resources required is identified while taking into consideration the language designations of the various Canadian Forces units.
- Verify whether the IT&E plans include an estimate of training needs based on the official language of choice of military personnel.

Ensure that IT&E governance promotes the respect of the official language of choice of non-commissioned members and officers with respect to their training and education.

- Verify whether the structure and sharing of responsibilities of the various stakeholders support training in the official language of choice.
- Verify whether training establishments take the necessary measures to integrate training in the official language of choice into their operational planning.
- Verify whether training in the training establishments is adapted to the language requirements of non-commissioned members and officers.
- Verify whether the training establishments promote an environment conducive to learning in both official languages.

- Verify whether the IT&E performance measurement system takes into account the issue of training in the official language of choice.

Ensure that the IT&E system does not negatively impact the employment, posting or advancement of non-commissioned members and officers from both official language groups.

- Verify whether recruits from both official language groups who want training in their official language of choice are not prejudiced by systemic barriers at the enrolment stage.
- Verify whether non-commissioned members and officers from the two language groups who took training in their official language of choice are not hindered by systemic barriers in terms of their posting or advancement.

Ensure that language training is provided in a way that increases the language competencies of officers, as provided for in the Official Languages Program Transformation Model.

- Verify whether IT&E integrates the language training of officers as planned.
- Verify whether newly trained bilingual officers are assigned to positions requiring the use of both official languages.

The next section contains our findings and subsequent recommendations for each of the identified objectives and criteria.

Finally, we have requested an action plan from the CF, which is included in this final report in Appendix D. The plan includes measures the CF intends to take over a 24-month period to implement the recommendations in this report. The Office of the Commissioner of Official Languages intends to follow up on the various CF initiatives during this period.

VII Analysis of findings and recommendations

Objective 1: *Ensure that strategic planning leading to the IT&E plans takes into account the need to provide training in the official language of choice of Canadian Forces members.*

Strategic planning

Each year, the CF undertakes a strategic analysis process to define its human resources needs for the upcoming years. Each environment reviews its operational needs within the framework of the Annual Military Occupational Review (AMOR). This review is based on the Military Occupational Structure (MOS) as defined by the directives of the CMP. This structure includes the breakdown of the various occupational categories of the Regular Force, including each group and sub-group. The MOS also provides framework to produce occupational specifications as well as job and training requirements for each group and sub-group identified in this structure. The CF is in the process of reviewing these specifications. More than 1,200 of the 6,000 required specifications had been reviewed at the time of the audit.

The AMOR exercise results in production and strategic intake plans. In short, these plans define the internal (internal movement of staff) and external (recruitment) production sources required to meet operational needs. These plans span many years and their success depends on internal training capacity, attrition, early retirements and the success or lack of recruitment efforts. For some functions, second-language training must also be taken into consideration, which could delay assignments to specific fields for certain CF members after their basic training. We were informed that only lawyers currently fall within this category, given the requirement that they be bilingual from the outset of their assignments.

With regard to official languages, the process used to forecast human resources requirements as well as the resulting production documents do not take into

account the language designation of the various CF units. For example, it may be foreseen that 250 new resource management systems (RMS) clerks will be needed over the next few years to meet demand; but this forecast will not take into account how many will be required to meet the linguistic needs of the various CF units. Such information, if it were available, would enable the CF to determine whether the linguistic capacity would suffice to meet identified needs. Put another way, if a shortfall were identified, the CF would have an idea of the weight it would be placing on the language training system.

It is with this in mind that the proposal put forward by the Director of Official Languages (DOL) for the 2009–2010 process should be understood. While waiting for the language designation of military functions to be completed, the DOL proposes that an interim measure be taken in the AMOR process that consists of quantifying second official language education and training (SOLET) needs. The following statement can be read in the DOL's October 8, 2008, directive addressed to the AMOR chairs:

“[...] AMOR chairpersons are requested to consider what occupational positions/jobs require second official language capability and, as an estimate, identify how many members of the occupation(s) under review may be available for SOLET in order to satisfy this requirement.”

We support this initiative, as it integrates into the AMOR process a language component, and a component of this type is required to plan the official languages needs in various occupations. That said, this component must be integrated on a permanent basis.

Recommendation 1

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces permanently integrate the identification of language requirements into the Annual Military Occupational Review process in order to take the necessary measures to address the shortage of linguistically qualified personnel, as required.

Operational planning

To commence our analysis of operational planning, we will make a link to the AMOR process described in the previous section. Once the CMP makes the decisions related to recruitment and expected internal production, each environment must undertake the necessary steps to ensure it produces a sufficient number of individuals with the capabilities to meet the identified requirement. It is at this point that the IT&E authorities of each environment, in cooperation with the training establishments involved, produce the specific IT&E plans for each institution for the upcoming year. It is also at this stage that, for the first time in the process, the issue of offering courses in one or both official languages comes into play. We have noted that these IT&E plans reflect mainly the capacity of the training establishments to deliver courses.

From the point of view of the requirements of the *Official Languages Act* this approach poses some problems. First, there is no assurance that the number of courses offered will meet the demand—even less so for courses in French. Simply put, the number of training courses is limited greatly by the number of available resources. This reality is further exacerbated by the application of minimum loading levels for pedagogical reasons for certain courses. For instance, if, to deliver a course in English or French, a minimum number of students is required, and this number is not reached, the course might not be given.

For courses offered in French this is more of a problem as there are fewer enrolments. As a result, training establishments either offer courses solely in English or adopt an administrative measure known as Language Assist to offset the demand. Language Assist is applied most often when training is given in English to French-speaking students. The students are given technical assistance in French to help them understand the concepts. Language Assist usually consists of a Francophone instructor assigned to a Francophone student to provide explanations in French as required, or of documentation in French for the student to help with his or her understanding. In the training establishments we visited, we estimated that 50% of the courses offered fell into this category. Furthermore, in discussions with students to see whether they

actually received language assistance when the course was given in their second language, a quarter of Francophone students indicated that, in fact, they did not receive this kind of support.

"Language assistance is available, but not readily available. [translation]"

- Francophone student

Second, the loading approach described above makes it difficult to synchronize the schedules of training establishments with the arrival of graduates every 13–15 weeks from the Canadian Forces Leadership and Recruit School in Saint-Jean-sur-Richelieu. By establishing training schedules at the beginning of the year, as is the current practice, there is a risk that training will be delayed for candidates that arrive after courses have commenced. This situation arises frequently and is of considerable concern to various training authorities and establishments. This is especially an issue for courses that are long or offered only once a year. Indeed, our research revealed that many students are affected. In September 2008, there were more than 900 personnel awaiting training (PAT) from all environments. In Borden, in the Post Recruit Education and Training Centre (PRETC), where over 650 of these candidates were posted, more than one-third were Francophones.

In most cases (62%), Anglophone and Francophone candidates awaiting training in their respective occupations were assigned to various projects at several bases throughout the country to gain on-the-job experience. A few (11%) were awaiting a disposition of some sort, such as a medical release. But close to one-third (27%) were waiting on-site for their courses to begin. While a CMP directive stipulates that the waiting period should not last more than 90 days, we noticed during our visits that some candidates were at the PRETC for longer periods. Figures dated February 10, 2009, indicate that 31% of PRETC candidates had been there for more than a year. During our visit to this centre, we were told that Francophones did not have longer waiting periods than Anglophones did. We were also told that the CF dropout rate during the waiting period at PRETC was similar for both language groups. However, there were no statistical data available to support these statements.

"On the personnel awaiting training (PAT), there are Anglophones and Francophones and there are many among us who do not understand each other. We make efforts to understand each other but this does not always work. [translation]"

- Francophone student

The officers responsible for PAT at the Canadian Forces Base (CFB) Borden, as well as many candidates themselves, mentioned several times that during these waiting periods it would be beneficial to have access to second-language learning via distance education or by CD-ROM. This would permit members of both linguistic groups to improve their second-language skills. We agree with this suggestion and believe the idea should be pursued. In fact, the Canadian Forces Language School now makes available second-language training using remote access through its Autonomous Language Learning in Interaction with Elements in Synergy (ALLIES) program using the Defence Area Wide Network.

"I suggest that the CF offer French and English lessons or self study programs for students awaiting courses."

- Anglophone student

"I had to buy a program on my computer with my own money to try to learn French."

- Anglophone student

To return to the issue of operational planning, we believe the primary issue is that the main focus is on the training establishment's capacity to deliver training. To fix this, a planning process would need to be established based more on demand and less on an institution's capacity to offer training. It should be possible, in our view, to anticipate training needs in the various job categories and better synchronize course delivery, thereby improving the effectiveness of IT&E.

Recommendation 2

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces use the data from the annual needs analysis process by occupational category in combination with the language designation of the various work units to better plan the number of courses required and to better establish the training schedules of the various establishments in French and English to accommodate language of preference.

Shortage of instructors

To ensure the success of the planning process proposed in Recommendation 2, the human and financial resources to meet the training demand must be found. Our visits revealed that commandants of most training establishments were concerned about this issue. In 90% of the training establishments we visited, the commandants indicated a general shortage of instructors. A high number (83%) of training establishments raised concerns about a lack of instructors capable of working in both official languages. We also noticed that, in most of these establishments (80%), it was the Francophone instructors who were bilingual and capable of working in both official languages. These findings corroborated numerous comments from instructors and commandants that the delivery of training in the members' official language of choice depends on the ability of Francophone instructors to teach in both languages. We were informed that Francophone instructors were either teaching exclusively in one language or teaching in French and English to meet demand, whereas Anglophone instructors taught only in English. In our interviews, some Francophone instructors expressed their concern about having to continue as instructors to the detriment of their operational experience and, ultimately, their promotion opportunities.

Two issues need to be addressed with regard to the shortage of instructors. The first is the staffing priority level granted to training establishments to fill these functions. The staffing level of instructors is currently ranked as priority 3. There are six staffing priority levels. The first is reserved for deployed forces, commitments outside Canada and selected high-readiness units. The second covers critical sustaining and change activities such as recruiting centres and major projects to enhance future operational effectiveness. The third includes education, training and career management. The fourth touches on operational units and the fifth on support to reserves. All other positions are priority 6.

Based on information obtained during the audit, at least 96% of manning is achieved for level 3 priority, 98% for level 2 and 100% for level 1. As for level 6 priority, staffing is at only 85%. We understand that

the first three levels are of the utmost importance to the CF and every effort is made to achieve 100% staffing. However, this is not always possible. We maintain that the additional capacity with respect to instructors in training establishments would allow these establishments to more effectively meet their responsibility with regard to language of training in the student's official language of choice. This would be particularly beneficial for training establishments identified as centres of excellence in their field. These training establishments have additional responsibilities with regard to the identification and distribution of technical vocabulary in both official languages and the sharing of best practices. We noticed that the Army was particularly interested in this issue. In January 2007, it distributed a document entitled *Centres of Excellence for the Canadian Forces and the Land Force* for discussion.

Recommendation 3

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces ensure that the staffing priority assigned to education always be included in the first three priority staffing levels, and that as much effort as possible be devoted to staffing instructor positions, with a view to increasing the capacity to deliver and support training in the member's official language of choice.

The second issue with respect to the shortage of linguistically qualified instructors is the appearance that Francophone instructors do more than their share of working in their second language. This has been the case for a long time. In fact, in 1989, a previous commissioner mentioned this in his special investigation report entitled *The Language of Occupational Training in the Canadian Forces* (see pages 15–19). It is time that the CF deal with the perception of lack of fairness affecting Francophone instructors who are seen to be burdened with most of the responsibility of delivering training in members' official language of choice. There should be a sufficient number of instructors from both language groups to ensure a fair distribution of the workload.

“In my opinion, the bilingual instructors are always Francophones who have learned the English language. [translation]”
– Francophone student

Recommendation 4

The Commissioner of Official Languages recommends that each year the training authorities, the commandants of the training establishments and the career managers identify the number of instructors required for each occupational category in order to meet the training needs in both official languages, and take the necessary measures with regard to language training to offset the lack of linguistically qualified instructors, as needed.

Objective 2: *Ensure that IT&E governance promotes the respect of the official language of choice of non-commissioned members and officers with respect to their training and education.*

IT&E management framework

The Defence Administrative Order and Directive (DAOD 5031-2) entitled *IT&E Management Framework* currently under review by the CDA describes in detail the responsibilities and accountabilities of the various stakeholders with regard to IT&E. We analyzed two versions, one dated October 22, 2007, and the other July 28, 2008. Both documents contain the definition of terms related to IT&E, the broad principles of governance and operations, and a table detailing the responsibilities of each person involved in the process. For example, we discovered that each environment is responsible for implementing IT&E in its areas of responsibility. We also learned that the CMP is responsible for overall coordination and that the CDA is responsible for developing, coordinating and implementing IT&E programs, including leadership programs and various IT&E policies, throughout the CF. The CDA is also responsible for common training programs for the various environments as well as professional development programs within the CF. However, only in the first version of this order is the DOL's responsibilities with regard to language of training specified in the table of responsibilities.

These responsibilities include developing, promulgating and updating policies for language of training with regard to IT&E, and for order DAOD 5039-2 concerning language of instruction, which is also currently under review. There is no reference to the DOL or the order about language of training in the most recent version of DAOD 5031-2. Furthermore, there are no references in

either of the two versions of DAOD 5031-2 to the fact that language of training is an essential factor in the success of IT&E in the CF.

Therefore, official languages are not expressly integrated into the IT&E management framework. However, there are many places where references to official languages could be incorporated. First, in the section describing the operating principles, the issue of official languages could be added when referring to the considerations that ensure effective implementation of IT&E. Second, in the section about the outcomes to be achieved, training in the student's official language of choice could be added as one of the expected outcomes. Next, in the section about performance measurement, official languages could be added as an additional element to be measured. Finally, in the table detailing the responsibilities of IT&E functional authorities in the various services, the responsibility of ensuring the delivery of language training in both official languages could be referenced in the implementation of IT&E.

The two versions of the order we analyzed also refer to the governance committees for all professional development and IT&E activities within the CF: the CF Professional Development Council and the IT&E Committee. The Council consists of the CMP and his counterparts in the various environments, including the Commandant of the CDA. This committee works at the strategic level by providing broad directions for professional development. The IT&E Committee focuses mainly on coordinating and implementing IT&E and consists of those responsible for IT&E in the various environments, including the CDA. When reviewing the terms of reference for the IT&E Committee, it was noted that it focuses on the IT&E management framework, IT&E coordination throughout the CF and the synchronization and integration of IT&E in keeping with the other CF programs. Moreover, this committee manages professional development programs and ensures that IT&E meets the needs of an integrated and unified CF.

However, as is the case with the latest version of the IT&E DAOD, the terms of reference do not mention official languages. Moreover, the DOL does not participate as a full member of the Committee and does not have observer status. However, it was mentioned during our interviews that, if the DOL

wished to discuss an issue related to official languages with the members of the Committee, he could be invited as a guest.

In terms of official languages, this situation is of concern. It is clear that the notion of delivering IT&E in the student's official language of choice is not an issue either in the policy or in the governance structure for IT&E, notwithstanding the fact that we have identified many areas where official languages could be integrated both into the policy and into the IT&E Committee. This issue needs attention since one of the responsibilities of the IT&E Committee is to ensure that IT&E activities meet the needs of an integrated and unified workforce.

Recommendation 5

To be more in line with the need for an integrated and unified workforce, the Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Defence Academy complete the review of DAOD 5031-2 in order to better integrate official languages into the IT&E management framework both in the order as such and in the composition and work of the IT&E Committee.

Responsibilities of official languages coordinators

On many occasions, we broached with various individuals the issue of their respective roles and responsibilities in the field as well as the integration of official languages into IT&E-related practices. Through these discussions, we were able to verify that, generally, official languages are perceived as part of administrative management and not as an integrated component of IT&E. The coordinators of official languages on-site at the various bases and training establishments are mainly responsible for administrative matters pertaining to language of service and language of work. Questions pertaining to IT&E often are not within their purview.

However, during our visits to CFB Borden, we witnessed first hand how the intervention of a senior officer responsible for official languages, including language of training, had a positive impact on individuals faced with serious problems relating to language of training. It also reinforced the fact that language of training

in one's official language of choice is a full-fledged component of language of work. Furthermore, the fact that these responsibilities are assigned to a senior officer increases the opportunities for intervention at higher levels.

Recommendation 6

The Commissioner of Official Languages recommends that, the Canadian Forces adopt at all training bases and establishments a model similar to that which exists at the Canadian Forces Base Borden, whereby a senior officer is identified as a champion for all official languages matters including language of training.

Other governance issues were raised during our visits that affect the CF's capacity to ensure delivery of training in the official language of choice of military members. These issues include, among others, translation of the various teaching materials, the impact English has as an operational requirement on the language of training and the teaching method used by most training establishments when delivering courses. We will discuss each of these issues in the following sections.

Translation of teaching material

The availability of pedagogical material in both official languages is essential to achieve the CF's linguistic objectives with regard to IT&E. However, during our visits we noticed that the translation issue was at the heart of the problems experienced by training establishments when it came to meeting their linguistic responsibility towards Francophone students. Indeed, our interviews revealed that every training establishment had translation-related problems. On the one hand, there were long turnaround times for documents sent out for translation (usually from 10 to 12 months) and, on the other hand, we were told that in most cases the texts had to be revised to ensure that the terminology met CF requirements and was understood by all in a consistent manner. Most of these texts were related to classroom instruction (e.g. training and lesson plans with regard to the courses offered, supporting documentation such as manuals, audiovisual presentations and reference documents).

"In my opinion, technical vocabulary is often not well translated; therefore it's best to be given the vocabulary in English anyway."

- Anglophone student

"The French course is more difficult to follow since the translation of the course manual was not done according to the questions that we are asked in class. They do not coincide. [translation]"

- Francophone student

Our interviews with representatives of the Translation Bureau (Public Works and Government Services Canada) revealed that translation costs are substantial within the CF. Translation costs for the first 10 months of 2008–2009 amounted to approximately \$12 million for National Defence. Moreover, the Translation Bureau informed us that the CF meets only about two-thirds of its translation needs. We were also told that it could be difficult in the future to meet demand as there is a shortage of translators in Canada. This means that the total current translation capacity has reached its limit for the foreseeable future.

Given that the majority of work in training establishments is done in English, translation is often not planned until the end of the writing process, if at all. Therefore, it is often too late to ensure reasonable turnaround times. We noticed that some training establishments faced with this problem would sometimes delay the delivery of modified or updated courses for Francophones. This was the case in eight training establishments in the process of reviewing their course curriculum. In these instances, Francophones received what is known as *legacy training* (i.e. courses that had not been updated) while Anglophones had access sooner to courses that had been modified to reflect changes in technology and changing use of equipment. At one particular training establishment in Borden, school officials and the senior officer for official languages had discussed this issue of unfairness. From our perspective, legacy training is not acceptable.

However, we believe that solutions are possible for the translation problem. Clearly, translation should be better integrated into the planning process from the beginning when document production and needs are identified. Similarly, setting priorities for the translation of some types of documents could be better thought

out. Perhaps more importantly, the work paradigm that drives the preparation of new documents at training establishments should be reviewed. In most cases, where documents are produced on-site, it would be advantageous to consider producing them in both official languages from the very beginning. This approach would offer the advantage of significantly reducing turnaround times for producing documents in both official languages and would also guarantee the use of terminology that meets the CF's needs. We have already suggested this approach to some training establishments and one of them said that it would be willing to try it. However, most establishments mentioned that it would be difficult to proceed this way due to a lack of human resources available to work in French and also because of the additional time it would take to produce these documents simultaneously in both official languages. We disagree with this last argument, since the time and money saved on translating the documents would largely offset the additional time spent writing them.

When we discussed this issue with Translation Bureau representatives they were open to participating, where possible, in simultaneous production in both official languages at the various training establishments.

Recommendation 7

The Commissioner of Official Languages recommends that:

- a) training establishments improve their practices related to planning and priority setting with regard to the translation of all course material; and
- b) the Canadian Forces undertake negotiations with the Translation Bureau in order to test the practice of producing internal documents simultaneously in both official languages in some training establishments with a view to improving the quality and turnaround time associated with these documents and eventually establishing it as a common practice.

Impact of operational requirements on language of training

As indicated earlier, a recurring theme of our visit was the impact that operational requirements have on

language of training. Indeed, this issue was raised in one way or another in the majority of training establishments (58%). It was often raised by the Navy and Air Force, but also by the Land Force, although less often. We heard the argument that, in some fields, particularly in the Navy and Air Force, the operational language is English and therefore it is more efficient and safer to train Francophone members in English while making sure that they have sufficient knowledge of the English language before they take a course. These arguments were mostly made for aircraft crews, air traffic controllers, and operations and communications officers on ships. Nevertheless, we did take note of some views that more training in the candidate's official language of choice should be possible.

In other situations, where maintenance and user guides were available only in English, we were told once again that it is more efficient and safer to train candidates in English. For the most part, these arguments affected aircraft maintenance crews (who also said that it is necessary to communicate with the pilot in English to ensure better operational safety) and the more technical and specialized jobs in the Navy, such as sonar operators. We also encountered this argument in the land force, where we were told that English comprehension is essential in fields dealing with communications and signals, as well as explosives and the transportation of dangerous goods.

With respect to aviation, international conventions are at play. These conventions are defined by the International Civil Aviation Organization (ICAO). This organization stipulates that communications between the air traffic control tower and aircraft "shall be conducted either in the language of the station on the ground or in English, and that English shall be made available when pilots are unable to use the language of the station on the ground."⁴ Our findings revealed that, when flying in Quebec airspace, communication in French is possible when requested by the pilot. We were informed that military air traffic controllers were

given additional training in French if they were to be posted in a tower in Quebec where French could be used, such as in Bagotville. Otherwise, training was all in English.

Another point that needs to be taken into consideration is that, although standardized phraseologies have been developed to cover many situations—these help pilots whose mother tongue is not English, for instance—it is not possible to cover all situations, especially those involving emergencies and to maintain situational awareness in the air as it relates to surrounding aircraft. The ICAO in its *Standards and Recommended Practices Concerning Language Proficiency Requirements* pointed out the following: "Attempts to delimit the scope of a language will always fail at some point, when the need to communicate a new and unexpected situation exceeds the resources of the artificially constrained language."⁵ The ICAO has also stated that "Even though suitable standards and recommended practices mandating the use of standard phraseologies and the use of the English language for international communications were in place, concern increased regarding the less than desirable English language proficiency levels evident in some high-profile accidents and incidents."⁶

With regard to the Navy, international conventions, which are defined by the International Maritime Organization (IMO), also exist. The Foreword of the IMO's resolution, adopted in 2001, reads as follows: "In 1973, the Maritime Safety Committee agreed at its twenty-seventh session, that where language difficulties arise, a common language should be used for navigational purposes and that language should be English. In consequence the Standard Marine Navigational Vocabulary (SMNV) was developed in 1977 and amended in 1985."⁷ The IMO adopted in 2001 Standard Maritime Phrases for external and on-board communications. It also points out that this standard communication phraseology "builds on a basic

4 International Civil Aviation Organization, *Standards and Recommended Practices Concerning Language Proficiency Requirements*, page 2.3.

5 *Ibid.*, p. 1.3.6

6 Minutes of the second meeting of the ICAO Regional Airspace Safety Monitoring Advisory Group, October 8, 2004.

7 International Maritime Organization, *Standard Marine Communication Phrases*, Annex 1, Foreword.

knowledge of the English language.”⁸ Therefore, while this convention does not preclude the use of any other language on board a ship, it does standardize for safety purposes the communications aspect of its operations by the use of standard English-language phrases.

It is generally accepted that individuals assimilate knowledge better when it is provided in their mother tongue. However, we were often told during visits to the Navy and Air Force that it was nevertheless better to learn the functions related to certain fields in English. Specifically, learning to pilot an aircraft or to operate a ship should be done in English since it is the mandated operational language to maintain safety and efficiency. Even Francophone students with whom we met and who worked in these fields repeated the same message. They informed us that it was preferable to learn in English, assuming one had a sound knowledge of the language. We were told that in emergency situations, where instinctive reactions are required, serious safety issues can arise if someone needs to translate from one language to the other or if language skills are not sufficient to ensure clear and accurate communication. Studies have also demonstrated this to be true.⁹

“My performance was not as good when I studied in English. This almost gave me an inferiority complex.”

“I did not have the choice but to learn my trade in my second official language. The Navy is English.”

“I learned my trade in my second official language for operational reasons. English is the language of aviation. [translation]”
- Francophone student

We accept this reality for the Navy and Air Force. We can also see why, in the two environments involved, the Navy and Air Force would want to provide training in English for learning techniques and manoeuvres required to provide an appropriate and immediate response in total safety. But we do not believe the same applies when students learn theory and basic notions in these fields. Instinctive reaction in real time is not at play in learning. Basic knowledge is acquired through the logical integration of abstract notions, which is more effectively

understood in an individual’s mother tongue. Our visits to Moose Jaw and Cold Lake, where pilots from various NATO countries are trained, helped us corroborate this opinion. In fact, in countries where English is not the everyday language, we were told that candidates mostly learn the theory in their own language until it is necessary to execute manoeuvres and techniques in real time by using designated equipment. We were also told that, before undertaking their NATO pilot training in Moose Jaw, foreign pilots had to take English-immersion courses, often in the United States.

“Pilot training is geared towards the total use of English. It is an international official language in flying with the one exception of Quebec air control. Translated course information should be available to help with students whose official language is not English so that full comprehension is achieved.”
- Anglophone student

These arguments help us establish some general parameters that could be applied to these fields from an official languages point of view. First, when for safety reasons it can be demonstrated that a candidate must take part of his or her training exclusively in English, we believe that basic qualifications should be obtained in the candidate’s official language of choice. We also maintain that during this basic training, Francophones should be given access to the pertinent standard English phraseology, and that before moving on to more advanced training in these fields, they should be given second-language training to a level that ensures they are not at a disadvantage in their second language. With respect to training, it is clear that the current BBB functional language level (proficiency for reading, writing and oral interaction) required may not be sufficient to assimilate the required notions and automatic reactions without major difficulty.

“Aviation training could be improved for Francophones with the following tools: initial courses for students on aviation terminology, listening to live telecommunications, French assistance for the courses involving theory and the possibility of having Francophone instructors. [translation]”
- Francophone student

⁸ *Ibid.*, page 12.

⁹ Atsushi Tajima, *Use of Second Language and Aviation Safety: Analysis of Fatal Miscommunication and Attempts for Prevention*, paper presented at the annual meeting of the International Communication Association, 2008. References to other studies given.

Recommendation 8

The Commissioner of Official Languages recommends that, for aviation and naval occupations such as aircraft crewmembers, and operations and communications officers on ships governed by international conventions, the Canadian Forces:

- a) offer basic training in the candidates' official language of choice and during this basic training Francophones be given access to the pertinent English phraseology;
- b) when it is time to move on to more advanced training that requires exercising manoeuvres and techniques in real time by using designated equipment, offer this training in English only in accordance with established conventions; and
- c) ensure that Francophone candidates moving forward to more advanced training have attained a high enough competency level in their second language to fully assimilate the required manoeuvres and techniques.

With regard to technical support fields and other technical fields where we were told that work must be done in English since the terminology only exists in this language, we maintain that the previously mentioned conditions where instinctive reactions are required do not exist to justify giving training in English only. We understand the arguments that it is sometimes difficult or costly to obtain copyrights to translate manufacturers' manuals, and that English is often the language of use, even in the private sector. However, we are of the view that learning in one's mother tongue, enhanced with an English technical vocabulary where necessary, would ensure that Francophones are not disadvantaged in their learning. Furthermore, copyright issues should be raised during the procurement process to ensure that manufacturers' manuals can be translated in both official languages if need be.

"If the course is given in French, the technical terms should be taught the same as in the English course or vice versa. This will allow us to communicate easier once assigned to a unit."

- Anglophone student

"It would be an asset to have a bilingual list of aerospace terminology. [translation]"

- Francophone student

Recommendation 9

The Commissioner of Official Languages recommends that:

- a) for technical support and other technical occupations, the Canadian Forces have technical course material translated and training offered in French, enhanced by the availability of English technical vocabulary and support for manufacturers' manuals if these cannot be made available in French; and
- b) during the contracting process for the purchase of equipment and machinery, the Canadian Forces require that manufacturers' manuals be translated or acquire copyrights for translation purposes.

The teaching method

There is another problem that has an impact on the capacity of training establishments to offer courses in students' official language of choice: the teaching method. In most cases, the preferred approach is to have a military instructor present the material in a classroom setting. This approach puts a lot of pressure on already limited military human resources. However, it does offer the advantage of putting instructors, who are often returning from an operational experience, in contact with students. Instructors returning from deployment can use real-life scenarios to support their teaching and have a great deal to share with students.

During our visits we noticed that each environment was experimenting in its own fields with alternative methods of delivering courses. We noticed that considerable effort was being made to offer distance learning for some courses, supported by existing technology or simulators. We also noted the use of community colleges, and, in some cases, training

establishments offered training contracts to the private sector. However, we found these initiatives localized and poorly shared among environments. We know that the CDA is compiling a list of the work being carried out currently in the environments related to alternate methods of teaching.

"With respect to training, use both official languages more often, if not equally. Some courses cannot be given in both languages, but that doesn't mean the instruction has to be unilingual."

- Anglophone student

We also noticed during our visits that when developing most of these alternative approaches, such as distance learning, official languages needs were usually taken into consideration from the initial stages of course development and preparation. This was the case, for example, for an interesting project with respect to professional development in the Air Force entitled Air Force Officer Professional Development Program.

It is evident that the CF is aware of the need to develop varied approaches to course delivery. In fact, this is a major initiative of the CDA at the moment. The program entitled IT&E Modernization accepts as a given that approaches must be adjusted when military resources for delivering courses are increasingly scarce, where candidates' expectations are changing with respect to technology and where efforts should be focused on students and their needs—not on traditional course delivery practices. However, a presentation from the CDA on this program did not cover in its anticipated results the positive impact of such initiatives on the language of training.

Therefore, with regard to official languages, a strategy is required based on identified needs and not on supply. This strategy should focus on establishing beforehand the appropriate teaching approach for each occupation. For example, in the case of the previously mentioned RMS Clerk, it would be necessary, in our view, to establish beforehand and to regularly review for this job category the best combination of approaches to achieve the best possible results and meet the requirements of the *Official Languages Act*. For instance, a combination of distance learning and the use of community resources and classroom work through a combination of military and civilian

personnel might be the best approach to guarantee quality learning and ensure that the rights of individuals wanting to learn in their official language of preference are respected.

Given the responsibilities of the CDA with regard to IT&E modernization, we believe that the CDA would be in a good position to deal with the issue of varied teaching methods in concert with other training authorities. It is in this spirit of a more proactive and integrated approach that the following recommendation is made.

Recommendation 10

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Defence Academy, together with the other training authorities, be assigned responsibility for establishing and coordinating an IT&E mechanism aimed at optimizing the teaching approach for each occupation category, taking into account a variety of options with a view to delivering quality training and meeting the requirements of the *Official Languages Act*.

Administrative order and directive on language of instruction

DAOD 5039-6, *Delivery of Training and Education in Both Official Languages*, which was recently promulgated in August 2009, focuses on the main issues related to the delivery of training and education to CF members in the official language of their choice. The following topics are broached: language of choice, access to IT&E in both official languages, language assistance and availability of educational tools in both official languages.

DAOD 5039-6 is very concise and does not provide much flexibility in its application. However, it does provide that exit examinations for certain military occupations (such as pilots) should be administered in English only according to international conventions. Additionally, the order indicates that language assistance (i.e. Language Assist) may be provided, but it does not mention that this type of assistance should be only a temporary administrative measure and should not replace training in the students' official language of choice. Furthermore, there is no mention of the notion of creating an environment conducive to learning in both official languages. This is very important to creating awareness with regard to teaching in both

official languages. The following section examines this question more closely.

Conducive environment

One of the main initiatives of the Official Languages Program Transformation Model is to revise and subsequently adjust the linguistic designation of the various CF units across Canada. Hence, the application framework provides for ELUs, FLUs, BUs and Unspecified Language Units (ULUs) for the purposes of language of work. Language of work is limited to the internal functioning of the unit. However, regardless of the language of work designation or location of the unit, certain services, such as dental, medical and legal, will always be offered to the recipient in their official language of choice. Therefore, according to the Official Languages Program Transformation Model, a Francophone in an ELU, for instance, while working in English, will still have the right to receive his or her medical services in French. According to this model, all training establishments must be designated as BUs.

Accordingly, we would expect that, if these schools wish to fulfill their role as bilingual institutions, they should create an environment conducive to learning in both official languages. Among other things, this entails that all signage in the training establishments be visible in both official languages; that the memoranda and notifications that circulate be in both official languages; and that an equitable proportion of documentation in both official languages be available in the school resource centres and libraries. This would also mean that the activities of the faculty and administration should promote the respect of both language groups in training establishments and also ensure the equitable use of both official languages in speeches and presentations, and during customary ceremonies.

"In order to encourage an environment conducive to learning in both official languages, it would be important that executives take more initiatives, that there be more cultural initiatives also, like newspapers for example. [translation]"
- Francophone student

"It would help to have more initiative on behalf of our executives in enriching both linguistic cultures."
- Anglophone student

Our visits revealed that there were major differences among the various training establishments when it came to creating an environment conducive to learning in both official languages. In general, we noticed that signage was bilingual, but many times it was noted that memoranda, notifications and written or oral communications were not always provided in both official languages, and that in many cases speeches and presentations were not in both official languages either. With regard to resource centres and libraries, many training establishments informed us that they made efforts to obtain French documentation, but that in numerous instances more technical or specialized documents were not available in French. With regard to bibliographic research capacity, we were impressed by the Canadian Forces College, which had undertaken considerable effort to ensure that references to periodicals in French were provided and that an equitable proportion of research documents were available in French. Also, the electronic research engine was available in both French and English.

During our visits we observed that some institutions had not put much thought into promoting a learning environment conducive to training in both official languages. In some cases, we were informed that the geographic location of training establishments could play an important role in establishing this type of program. In other cases, institutions told us that they were waiting for directives from the various headquarters or the DOL to establish such programs and that financial assistance would have to be allocated. (However, this was not the case at CFB Borden, where the CF Support Training Group implemented a well-structured awareness and education campaign in the base's training establishments.)

It was clear during our conversations that more awareness must be raised with respect to this issue. We believe that sharing best practices through success stories, such as that at CFB Borden, and promoting a well-structured awareness campaign would be appropriate.

Recommendation 11

The Commissioner of Official Languages recommends that the Director of Official Languages ensure that specific measures be taken by the various training authorities and training establishments to create an environment conducive to learning in both official languages.

Performance measurement systems

During our visits it was very difficult to access data about performance with respect to language of instruction. In most cases, these data were not regularly available and often had to be manually collected. Generally speaking, information pertaining to the number of Anglophones and Francophones registered in the various courses was available. But very little data were available (and it took considerable effort to obtain it) with respect to the following: success or failure rate of Anglophones and Francophones, dropouts for linguistic reasons and number of Francophones who had to take their training in their second language. When we asked questions about the data, we were informed that it was gathered empirically and numerous responses were based on personal experience. The students we interviewed provided similar responses. The individuals who were interviewed had their own experiences and incidents to recount, but no one ever referred to statistical reports on the issue. The CF must look into defining formal ways to systematically and periodically measure its performance with regard to language of training.

However, during our visit to the Armour School in Gagetown, New Brunswick, we were particularly impressed by the diligence used to review the assessments of courses completed by students with regard to language of training issues. The school demonstrated a precise and well-organized way to continually improve performance in official languages.

We mentioned earlier that the CDA was implementing an IT&E modernization plan. In this plan, we noted an initiative that aims to implement a comprehensive IT&E performance measurement system across the CF. This plan includes broad system parameters regarding the capacity to meet needs, efficiency, affordability, student satisfaction, collaboration and access. Based on these parameters, it is our opinion that the CDA

should integrate into this system a series of performance measures related to language of instruction. IT&E language objectives and sub-objectives should be identified and certain measures should be made to verify that these objectives have been achieved.

Recommendation 12

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Defence Academy, together with the other training authorities, integrate into the current IT&E performance measurement initiative a component on language of training to ensure that the achievement of objectives and sub-objectives in this regard will be measured.

Objective 3: *Ensure that the IT&E system does not negatively impact the employment, posting or advancement of non-commissioned members and officers from both official language groups.*

Recruiting

The 2007 document *Canada First – Defence Strategy* recommends that the number of members of the CF Regular Force should be increased to 70,000 by the year 2028. During our meetings we were told that this would be difficult to accomplish in the current environment, where there is a fairly high attrition rate of baby boomers and where attraction to military life has diminished. In 2007–2008, it was estimated that 6,865 new recruits would enlist and 6,774 did so. Targets are only just being met. Nevertheless, the Canadian Forces Recruiting Group (CFRG) informed us that the percentage of Anglophones (73%) and Francophones (27%) reflect the language demographics of the Canadian population. This does not hold true for the Navy, where Francophones make up approximately only 15% of personnel.

In recruitment centres, official languages are addressed to the extent that candidates are asked to indicate their first official language and may also indicate whether they are proficient in both languages or in other languages. However, candidates who indicate they are bilingual are not formally assessed in their second official language. We also learned that the choice of first official language will be used as the language of

choice for recruit training in Saint-Jean-sur-Richelieu, at the Canadian Forces Leadership and Recruit School (CFLRS). New courses are continuously offered in both official languages to accommodate the recruitment process throughout the year.

The CFLRS students we met during our interviews repeatedly mentioned that the language indicated on their application form as their first official language was not necessarily their preferred language for training purposes. Numerous individuals at the training establishments also made this comment. This was surprising, as the Defence Administrative Order pertaining to delivery of training in both official languages refers to training in one's official language of choice, which may not be the same in some cases as training in one's first official language. The DOL is aware of this issue and will follow up with CFRG and CFLRS.

Promotion of bilingualism

With respect to the choice offered on the enrolment form for candidates to indicate that they are bilingual, we were not able to identify during our interviews what becomes of this information. However, during our meetings, Anglophones and Francophones often mentioned that it was very advantageous to be bilingual in the CF and that it opened doors in terms of career choice and living in various geographical locations. However, personnel stated that the advantages were not promoted enough. The CF should create an environment and promote opportunities so that both official language groups see bilingualism as an advantage for assignments and promotions. In our opinion, bilingualism is a goal that must be fostered upon entry into the CF.

"We should learn to work in both official languages at the earliest possible time because we will always need both official languages in the Canadian Forces."
- Anglophone student

Recommendation 13

The Commissioner of Official Languages recommends that, during the recruitment process and the promotional campaigns, the Canadian Forces highlight the professional and personal advantages of being bilingual in the Forces.

After recruit training at the CFLRS, candidates move on to their occupational training or to one of the two military colleges for officers in Kingston or Saint-Jean-sur-Richelieu. Earlier in this report, we touched on issues related to language of training for the various occupations, but we did not refer to what specifically takes place at the two military colleges and we did not discuss non-commissioned officer training. These two issues are addressed in this section. We will also touch on more general issues linking language of training with posting opportunities and career advancement.

New officer training

Two years ago, the Royal Military College (RMC) located in Saint-Jean-sur-Richelieu, Quebec, reopened its doors as a military college. This institution offers an academic program enabling officer cadets to obtain a CEGEP (Collège d'enseignement général et professionnel)—equivalent diploma in Quebec and then pursue their university education at the RMC of Canada, located in Kingston, Ontario. These two facilities provide courses in both official languages. Moreover, officer cadets take a second-language training program with the goal of attaining, at a minimum, a language proficiency level of BBB (reading, writing and oral interaction) in their second official language over the course of their training. Once officer cadets attain the BBB functional proficiency level, whether they do so during their training at Saint-Jean-sur-Richelieu or during their first years at Kingston, they are accredited for the bilingualism component of their program of study and no longer need to formally pursue second-language training unless they wish to.

Moreover, at Kingston the language of use within the college alternates between English and French every two weeks. This permits officer cadets to apply their second official language when interacting with colleagues and school staff with the objective of gaining practice in real situations. Students not having obtained the BBB functional level of bilingualism also have the opportunity to take immersion courses during the summer at their college, whether it is at Kingston or Saint-Jean-sur-Richelieu. Generally speaking, officer cadets at Kingston indicated they were satisfied with the training program in the official language of their choice, although some of them mentioned that they found it difficult at times to find reference books in French.

"Having bilingual groups in which students can express themselves in English or in French at the RMC Saint-Jean or the RMC of Canada is an excellent start. [translation]"

- Francophone student

"Second-language training would be easier if taught in an environment that forces you to learn your second language."

- Anglophone student

"Immersion in a second language is often more useful than taking a class where we have little opportunity to express ourselves. [translation]"

- Francophone student

It should also be mentioned that, at RMC Kingston, to graduate with the traditional red tunic and receive the military college diploma including the post-nominal RMC letters next to their name, officer cadets must complete and pass the four components of the RMC program: academic, military, athletic and bilingualism. Officer cadets may still obtain their university degree in their chosen discipline and pursue a career in the military without the military and athletic standards or the BBB level in their second language. However, during the formal graduation ceremony, these individuals are not permitted to wear the red tunic or the RMC pin, both of which are national symbols of the college. Most cases (on average 70% between 2002 and 2008) in which officer cadets failed to meet one of the standards involved not meeting the language proficiency component.

After graduation there is no guarantee that officers will be assigned to functions that correspond with their official language of choice. Assignments are made according to operational needs in the various environments. Most officer cadets with whom we spoke told us that the BBB proficiency level did not adequately prepare them to work in their second language.

The Non-Commissioned Members Professional Development Centre (NCMPDC), located on the campus of RMC Saint-Jean, provides leadership courses to non-commissioned members wishing to become officers (Sergeant, Warrant Officer, Chief Warrant Officer, etc.). The leadership program comprises courses with durations of nine to ten weeks and with a

distance-learning component available in both official languages. However, from a language of training standpoint, the situation is not the same as it is for officer cadets at Saint-Jean-sur-Richelieu or Kingston. Regarding the primary leadership course, while the NCMPDC is responsible for this course, and while it is available in both official languages, it is actually offered by the various environments themselves in eight locations across the country. As for other course levels (intermediate and advanced), even though students can work in groups in their official language of choice, courses are provided in English with Language Assist. Furthermore, plenary sessions and presentations are usually prepared or delivered in English. On several occasions, we were told that, after having reached intermediate and advanced course levels, Francophone non-commissioned members preferred to continue taking courses in English since they had spent most of their careers up to that point working in English (nearly 20 years in some cases).

The situations described above raise a number of official languages issues. One of these issues is the bilingualism component, which is one of the four main pillars of the RMC located in Kingston. There are two concerns in this respect. First, there is the question of the minimum competency level of BBB required to successfully complete the program. It should be noted that the B level is no guarantee of being able to competently express oneself in a work situation. Military personnel made this comment on numerous occasions during our visits. Furthermore, while the Public Service Commission standards may associate this level with situations that may be non-routine, these situations are relatively simple and for the most part adapted to the performance of concrete tasks. Therefore, we can appreciate the concerns of officer cadets and of students in many training establishments who fear being assigned to a function that requires the use of their second language. In our opinion, this is a serious disadvantage for them.

"I believe it is essential as an officer in the Canadian Forces to have the highest proficiency in both official languages."

- Anglophone student

It is our view that RMC Kingston and RMC Saint-Jean students should be given the opportunity while at the colleges to attain a higher language proficiency level

than BBB. The Commissioner has on many occasions referred to language mastery as a key component of leadership in the public sector. The C competency level for oral interaction assures greater capacity to be persuasive, to explain a complex issue, to intervene in a conflict, to give advice and to better understand the subtleties of any situation. Leaders must be able to do all these things. The CBC language proficiency level ensures a level of language mastery worthy of the leadership and management cadre of the Canadian public service. It is our opinion that attaining the CBC language proficiency level at the beginning of their careers would enable officer cadets to better perform in their second language from the outset and would ensure better retention capability, thereby reducing the load on second-language training down the line.

Recommendation 14

The Commissioner of Official Languages recommends that, while studying at the Royal Military College in Kingston and the Royal Military College Saint-Jean, officer cadets be given the opportunity and be supported in their efforts by the Canadian Forces to pursue their second-language training to attain a higher level of language proficiency after having achieved the required BBB level.

With respect to meeting the requirements for obtaining a degree, we are concerned about the fact that bilingualism has the highest failure rate. Apart from the embarrassment that this could cause for students graduating without honours, the underlying message is that the bilingualism component is not that important. We believe that this is the wrong impression for new officers to have at the beginning of their careers. We believe that RMC officials should look into the underlying causes for this high failure rate and take necessary steps to correct the situation. This is particularly important in light of Recommendation 14, which proposes that students be given the opportunity to attain a higher proficiency level in their second official language.

Recommendation 15

The Commissioner of Official Languages recommends that officials at the Royal Military College examine the reasons behind the higher failure rate for the bilingualism component and take the necessary steps to reduce it as much as possible.

Regarding the intermediate and advanced leadership courses offered to non-commissioned members, we understand why in many cases Francophones, having reached higher levels in their careers and having worked mostly in English, would prefer to take these courses in English. However, we are hoping that the DOL's recent efforts to establish linguistic designations for all work units in the CF will further standardize opportunities in which French could be used in a work situation and enable Francophone non-commissioned members in leadership positions to work more often in their first official language. To increase demand for French leadership courses over the long term, the CF needs to change the work habits within the various bilingual units. In the short term, those responsible for these courses should be encouraged to use proactive measures that will enable Francophones to take leadership courses in their first official language. Those responsible should also increase their efforts to hire external experts capable of giving presentations to participants during plenary sessions in English and French.

Recommendation 16

The Commissioner of Official Languages recommends that the Non-Commissioned Members Professional Development Centre take proactive measures to ensure that, in plenary sessions and during presentations made by experts, every opportunity is given to Francophones to participate in the official language of their choice.

Well-defined assignment and promotion processes and systems govern postings and advancement within the CF.

Assignments

Responsibility for assignments lies with commanding officers and the Director General Military Careers (DGMC). The DGMC administers military personnel assignments as soon as the basic training period is complete and military personnel are accredited in a specific field. The DGMC relies on, among other things, well-defined assignment priorities. We alluded to some of these priorities earlier in this report when we addressed the issue of the shortage of instructors at the various training establishments.

Our interviews with representatives from the DGMC group revealed that there was a shortage of personnel in many fields and at some ranks. We were told, for

example, that overall, the CF is short at least 20% of established strength for the rank of captain and nearly 10% for the rank of major. According to the DGMC, this kind of personnel shortage affects the CF's ability to meet its objectives in general and, by extension, its ability to assign bilingual personnel to bilingual functions. At the time of our visits, there were no data available for the DGMC's success rate in this regard.

From our point of view, these personnel shortages seriously hinder the capacity of the CF to post members who have completed their training in one language and who are looking to pursue a career in this same language (Francophones being the most numerous in this category). These shortages also limit the capacity of the CF to appoint candidates who have the required language skills to work in their second language. Such postings are more of a possibility now, since one of the objectives of the Official Languages Program Transformation Model is to establish language of work regimes according to the linguistic designations of the work units.

"More opportunities to pursue second-language training should be offered to military members. However, this must be accompanied by a contract which states that the individual who will receive language training will be expected to work in a unit or environment that corresponds to the individual's second language. [translation]"
- Francophone student

We believe, however, that there might be solutions to address such problems. First, linking the linguistic designations of work units with the functional management concept as stipulated in the Official Languages Program Transformation Model increases the number of opportunities in which assignments can be proposed to meet the needs of managers in the various units. As a result, one relies on a larger pool of personnel to deliver quality services in both official languages. Second, it is absolutely imperative that second-language training be integrated into the training plans of employees who desire or have been asked to work in units requiring skills in their second language. It is also a means of targeting the best moment to access language training.

Recommendation 17

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces:

- a) hold mandatory discussions between the career management group and the commanding officers of the various bilingual units to ensure that a sufficient number of military personnel can be posted in the context of the functional management concept as stipulated in the Official Languages Program Transformation Model to meet the linguistic requirements of these units; and
- b) integrate language training into the training plans of members who will be called upon to work in units requiring skills in their second language.

Promotions

With respect to promotion or advancement, there are systems and procedures in place specifying the conditions under which officers and non-commissioned members are to be promoted. A points system is used, which includes language skills. This system determines the order in which officers and military personnel are ranked on the merit list for promotion. Up to five points are given for bilingualism for officers, regardless of rank. These values encompass the three linguistic skills: reading, writing and oral interaction. For non-commissioned members only oral interaction is assessed, which is worth two points. For senior officers, language skills are an unchanging requirement that must be met by specific dates for them to be promoted. For example, all brigadier generals/commodores must meet and maintain a linguistic profile of CBC by December 31, 2011. A recent memo from the Chief of the Defence Staff to the Officer Corps, dated January 5, 2009, stated that "All General Flag Officers who do not achieve and/or maintain a CBC profile required for the rank by the date indicated will not be recommended for promotion or subsequent appointments." We believe that this is a significant message about the importance of bilingualism as a key component of leadership. For other ranks, bilingualism is still an *asset qualification* as a factor in promotion and is part of the required leadership qualities for promotion.

With respect to the current promotion system, we commend the Chief of the Defence Staff for his

directive on the promotion of senior officers. This is a step towards reaching a goal that has eluded the CF for many years. In this directive, language skills are associated with fundamental CF skills for senior officers. That said, given that at present an average of 18% of generals and 37% of colonels and navy captains do not meet the required CBC language competency level, the application of this directive should be monitored closely.

It would also be advisable to adopt an equally visible and strict approach for the three other employment and rank categories identified in the Official Languages Program Transformation Model: commandants of training establishments, chief warrant officers and chief petty officers, 1st class. These ranks are highly important in creating an environment that promotes the use of both official languages at training establishments and in the various bilingual units.

Furthermore, we feel that it is necessary, in the current context, with the linguistic designation of units just completed and the language designation of functions still ongoing, to assess the three skills (reading, writing and oral interaction) required for promotion of non-commissioned members who need to work in both official languages. Each of these skills is important for providing high-quality service.

Recommendation 18

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces:

a) implement a tracking system for promotions of senior officers in line with the recent directive from the Chief of the Defence Staff and provide progress reports on this initiative to the Chief of Military Personnel, and adopt an equally visible and strict approach with respect to the promotion of chief warrant officers, chief petty officers, 1st class and commandants of training establishments, all with a view to ensuring that corrective measures are taken in a timely fashion; and

b) ensure that the point system for promotion of non-commissioned members who are bilingual and who wish to occupy key positions or receive senior appointments takes into account the three language skills (reading, writing and oral interaction) for these promotions.

Canadian Forces College

With regard to the issue of higher ranks in the CF, we also visited the Canadian Forces College in Toronto. The College's mission is to provide professional military education to high-ranking CF officers with the objective of preparing them to take on greater leadership roles. This is an environment where participants are selected based on their leadership potential.

Our visit to this establishment revealed that Canadian Forces College management has devoted great effort to ensure that English and French are on equal footing as languages of training. We noted many initiatives through which the College has improved its capacity to provide document research possibilities in both official languages, hired more instructors capable of working in French and increased translation services and course delivery mechanisms in both official languages. Many officers taking courses at the College told us during our visit that the school promotes a learning environment that encourages the use of both official languages. They indicated they were particularly satisfied with syndicate work, where all the candidates were able to use their official language of choice, and with opportunities for doing their research and academic work in their own language. When examining its performance report for 2007–2008, we did notice that the College had difficulties attracting bilingual and Francophone personnel in Toronto, but efforts were being made to rectify this issue.

Given the strategic importance of this school with respect to leadership development in the CF, a leadership that reflects the values of Canadian society and that will reflect these values to other countries with which Canada will be involved, we encourage the College to pursue its efforts to create an environment conducive to learning in both official languages.

Objective 4: *Ensure that language training is provided in a way that increases the language competencies of officers, as provided for in the Official Languages Program Transformation Model.*

Second-language training

Second-language training has been discussed many times throughout this report. We raised it when we

addressed strategic planning; we recommended prioritizing second-language training for military personnel wishing to become instructors; we recommended ensuring that candidates be able to access second-language training when courses were available in English only; we touched on this issue again with respect to officer cadets at RMC Kingston; and, finally, we recommended that language training be mandatory for any candidate promoted to a function where the candidate would be required to perform functions in his or her second language. This places enormous responsibility on a program that is clearly so vital to the success of IT&E.

Our analysis thus far brings us to the conclusion that second-language training can and should be used with two goals in mind: it should support the acquisition of work-related language skills, and it should be used for career development. The order on second-language training (DAOD 5039-7, *Second Official Language Education and Training* [SOLET]), promulgated in June 2009, confirms these two application parameters. Furthermore, it states that SOLET is an important component of IT&E. We agree wholeheartedly. In our opinion, one of the major weaknesses of IT&E is that language training is not an integral part of it at this time.

Regarding access to second-language training, DAOD 5039-7 states that access to SOLET is based on obligations under the *Official Languages Act* as well as CF operational requirements as determined by each environment and the DOL on an annual basis. We would like to make the case in this audit for priority access for one category of potential candidates that repeatedly came up during our interviews. This category was non-commissioned members from both language groups who repeatedly mentioned that it was quite difficult for them to access second-language courses. This access was needed either because of the function they were occupying or would soon occupy, or because they were going to be promoted as officers in a bilingual unit.

"Please make French courses as a second language available to Anglophone personnel below the rank of warrant officer. A second language civilian course could supplement the reduced availability of seats in larger centres."

- Anglophone student

Limited access to second-language training was a major concern for non-commissioned members, except for those candidates who had been identified in succession planning and for whom language training was a part of their preparation. We feel that access to second-language training should be a priority for these members and integrated at specific stages in their career development (as is the case for the Officer Corps). Non-commissioned members exercising leadership roles work closely with other non-commissioned members and we believe that, as a group, they exercise a great deal of influence.

"It would appear that we need to wait longer in our career to get the second-language training. By then our career will most likely be a higher importance than learning another language."

- Anglophone student

Recommendation 19

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces give priority for second-language training, as is the case for the Officer Corps, to non-commissioned members who will need to assume leadership roles in bilingual units at specific stages in their careers.

BBB language proficiency standard

The BBB linguistic standard seems to be used for a variety of purposes in the CF. We have come across the concept of a *functional level* throughout this audit. There is a general belief that this level can be applied to most situations requiring second-language skills. As is the case in the public service, each function or employment category should be assessed according to its specific requirements in each competency (reading, writing and oral interaction). We were often told that the BBB level was not appropriate for all situations and, in many cases (e.g. for instructors), it was not sufficient. Moreover, it should be noted that in some cases, level B proficiency may be appropriate for one or two of the targeted skills, such as reading or writing, but not necessarily sufficient for oral interaction. We are aware that the DOL is currently reviewing the linguistic requirements for the various functions and that he is aware that a differential approach is required based on

all skills, including reading, writing and oral interaction. In addition, the draft order on second-language training, which does not provide any details on this issue, is also being reviewed to take this into account.

Linguistic competency of officers

The Official Languages Program Transformation Model includes a series of priority activities, such as ensuring that officers meet the CBC language profile before being promoted to senior levels. For example, the model anticipates that brigadier generals and commodores should achieve and maintain a CBC language profile by 2011. As stated previously, at present, not all generals, colonels and navy captains meet these levels. Equally important, one must maintain the required level once it is acquired. On many occasions we were told that once the required level was reached, some candidates did not make the necessary efforts to maintain their skills or did not have the opportunities to apply their newly acquired language skills.

In addition, our discussion with those responsible for the career management system for military personnel revealed that it is impossible at present to guarantee that an officer who has completed language training will be assigned to functions requiring the use of his or her newly acquired language skills. We were also told that it might be difficult to find a sufficient number of bilingual positions in line with operational needs to deliver on this. The Official Languages Program Transformation Model specifies that it will be necessary to make major adjustments to the career management system of military personnel in order to select personnel to take second-language training and then assign them to functions where they will be able to use their second language. This situation deserves special attention, as it is central to the success of the language-training program as an integral part of IT&E and the Official Languages Program Transformation Model.

"As a member of the Canadian Forces, I would like more availability of language training to encourage bilingualism."

- Anglophone student

Recommendation 20

The Commissioner of Official Languages recommends that the Chief of Military Personnel, in light of the concerns raised, undertake a review of the existing career management system to improve access to second-language training and retention for officers required to work in their second language and maintain these second-language skills once acquired.

VIII CONCLUSION

Generally, the audit showed that many issues still prevent the CF from being fully compliant with the *Official Languages Act* with respect to the IT&E system.

We assessed four major areas related to the IT&E of military members as carried out in the CF. The first dealt with strategic and operational planning to ensure that IT&E plans that result from these processes take into account the need to provide training in the official language of choice of military members. The second area focused on how well the CF defines accountability for IT&E and manages the delivery of training and education to ensure that this system respects the language preference of its members. The third area concerned ensuring that, from an official languages point of view, the IT&E system does not hinder the recruitment, posting and advancement of military members. Finally, we examined how second-language training was integrated into IT&E and how it contributed to enhancing the CF's capacity to meet its linguistic obligations.

In each area, specific recommendations were made to help the CF better comply with the Act through its IT&E system. Generally, these recommendations were aimed at better integrating official languages into the planning, management and processes related to IT&E. As IT&E now stands, official languages are seen mainly as an administrative function to be managed outside the parameters of IT&E.

Finally, in many instances, we touched on subjects covered by the Official Languages Program Transformation Model. Our analysis from an IT&E perspective showed that deficiencies existed in some areas that could hinder the CF in achieving its goals in the Transformation Model. We made specific recommendations about second-language training and retention, the persistent shortage of linguistically qualified instructors, the translation of technical course material and the assignment and promotion of linguistically qualified officers and non-commissioned members.

Nevertheless, there are encouraging signs. Examples include the recent involvement of the DOL in the yearly review of operational needs leading to the preparation of IT&E plans, and the recent directive from the Chief of the Defence Staff requiring that senior officers meet the language requirements of their rank to be recommended for promotion or subsequent appointments. Implementing this report's recommendations will ensure that the CF fully meets the requirements of the Act for its IT&E system and furthers its progress towards implementing its Official Languages Program Transformation Model.

APPENDIX A

LIST OF TRAINING ESTABLISHMENTS VISITED

Chief of Military Personnel (CMP)

- Royal Military College of Canada (RMC), Kingston
- Canadian Forces College, Toronto
- Canadian Forces School of Administration and Logistics (CFSAL), Borden
- Canadian Forces Leadership and Recruit School (CFRLS), Saint-Jean Garrison
- Royal Military College Saint-Jean (RMC Saint-Jean), Saint-Jean-sur-Richelieu
- Non-Commissioned Member Professional Development Centre (NCMPDC), Saint-Jean-sur-Richelieu
- Canadian Forces Language School, National Capital Region
- Canadian Forces Training and Development Centre, Borden

Chief of the Land Staff (CLS)

- Tactics School, Gagetown
- Infantry School, Gagetown
- Armour School, Gagetown
- Canadian Forces School of Communications and Electronics (CFSCE), Kingston
- Canadian Forces School of Electrical and Mechanical Engineering (CFSEME), Kingston

Chief of the Air Staff (CAS)

- Central Flying School (CFS), Winnipeg
- Canadian Forces Air Navigation School (CFANS), Winnipeg
- Canadian Forces School of Aerospace Studies (CFSAS), Winnipeg
- Canadian Forces School of Aerospace Technology and Engineering (CFSATE), Borden
- 2 Canadian Forces Flying Training School (2 CFFTS), Moose Jaw
- 419 Tactical Fighter Training Squadron, Cold Lake
- 3 Canadian Forces Flying Training School (3 CFFTS), Winnipeg

Chief of the Maritime Staff (CMS)

- Canadian Forces Fleet School Esquimalt (CFFSE), Esquimalt
- Canadian Forces Naval Operations School (CFNOS), Halifax
- Canadian Forces Naval Engineering School (CFNES), Halifax
- Venture – Naval Officer Training Centre (NOTC Venture), Esquimalt

APPENDIX B

LIST OF AUDIT OBJECTIVES AND CRITERIA

OBJECTIVES	CRITERIA
1) Ensure that strategic planning leading to the IT&E plans takes into account the need to provide training in the official language of choice of Canadian Forces members.	<p>a) Verify whether, in the Annual Military Occupational Review process and the preparation of strategic intake and production plans, the number of human resources required is identified while taking into consideration the language designations of the various Canadian Forces units.</p> <p>b) Verify whether the IT&E plans include an estimate of training needs based on the official language of choice of military personnel.</p>
2) Ensure that IT&E governance promotes the respect of the official language of choice of non-commissioned members and officers with respect to their training and education.	<p>a) Verify whether the structure and sharing of responsibilities of the various stakeholders support training in the official language of choice.</p> <p>b) Verify whether training establishments take the necessary measures to integrate training in the official language of choice into their operational planning.</p> <p>c) Verify whether training in the training establishments is adapted to the language requirements of non-commissioned members and officers.</p> <p>d) Verify whether the training establishments promote an environment conducive to learning in both official languages.</p> <p>e) Verify whether the IT&E performance measurement system takes into account the issue of training in the official language of choice.</p>
3) Ensure that the IT&E system does not negatively impact the employment, posting or advancement of non-commissioned members and officers from both official language groups.	<p>a) Verify whether recruits from both official language groups who want training in their official language of choice are not prejudiced by systemic barriers at the enrolment stage.</p> <p>b) Verify whether non-commissioned members and officers from the two language groups who took training in their official language of choice are not hindered by systemic barriers in terms of their posting or advancement.</p>
4) Ensure that language training is provided in a way that increases the language competencies of officers, as provided for in the Official Languages Program Transformation Model.	<p>a) Verify whether IT&E integrates the language training of officers as planned.</p> <p>b) Verify whether newly trained bilingual officers are assigned to positions requiring the use of both official languages.</p>

APPENDIX C

LIST OF RECOMMENDATIONS BY OBJECTIVE

Objective 1: *Ensure that strategic planning leading to the IT&E plans takes into account the need to provide training in the official language of choice of Canadian Forces members.*

Recommendation 1

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces permanently integrate the identification of language requirements into the Annual Military Occupational Review process in order to take the necessary measures to address the shortage of linguistically qualified personnel, as required.

Recommendation 2

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces use the data from the annual needs analysis process by occupational category in combination with the language designation of the various work units to better plan the number of courses required and to better establish the training schedules of the various establishments in French and English to accommodate language of preference.

Recommendation 3

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces ensure that the staffing priority assigned to education always be included in the first three priority staffing levels, and that as much effort as possible be devoted to staffing instructor positions, with a view to increasing the capacity to deliver and support training in the member's official language of choice.

Recommendation 4

The Commissioner of Official Languages recommends that each year the training authorities, the commandants of the training establishments and the career managers identify the number of instructors required for each occupational category in order to

meet the training needs in both official languages, and take the necessary measures with regard to language training to offset the lack of linguistically qualified instructors, as needed.

Objective 2: *Ensure that IT&E governance promotes the respect of the official language of choice of non-commissioned members and officers with respect to their training and education.*

Recommendation 5

To be more in line with the need for an integrated and unified workforce, the Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Defence Academy complete the review of DAOD 5031-2 in order to better integrate official languages into the IT&E management framework both in the order as such and in the composition and work of the IT&E Committee.

Recommendation 6

The Commissioner of Official Languages recommends that, the Canadian Forces adopt at all training bases and establishments a model similar to that which exists at the Canadian Forces Base Borden, whereby a senior officer is identified as a champion for all official languages matters including language of training.

Recommendation 7

The Commissioner of Official Languages recommends that:

- a) training establishments improve their practices related to planning and priority setting with regard to the translation of all course material; and
- b) the Canadian Forces undertake negotiations with the Translation Bureau in order to test the practice of producing internal documents simultaneously in both official languages in some training establishments with a view to improving the quality and turnaround time associated with these documents and eventually establishing it as a common practice.

Recommendation 8

The Commissioner of Official Languages recommends that, for aviation and naval occupations such as aircraft crewmembers, and operations and communications officers on ships governed by international conventions, the Canadian Forces:

- a) offer basic training in the candidates' official language of choice and during this basic training Francophones be given access to the pertinent English phraseology;
- b) when it is time to move on to more advanced training that requires exercising manoeuvres and techniques in real time by using designated equipment, offer this training in English only in accordance with established conventions; and
- c) ensure that Francophone candidates moving forward to more advanced training have attained a high enough competency level in their second language to fully assimilate the required manoeuvres and techniques.

Recommendation 9

The Commissioner of Official Languages recommends that:

- a) for technical support and other technical occupations, the Canadian Forces have technical course material translated and training offered in French, enhanced by the availability of English technical vocabulary and support for manufacturers' manuals if these cannot be made available in French; and
- b) during the contracting process for the purchase of equipment and machinery, the Canadian Forces require that manufacturers' manuals be translated or acquire copyrights for translation purposes.

Recommendation 10

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Defence Academy, together with the other training authorities, be assigned responsibility for establishing and coordinating an IT&E mechanism

aimed at optimizing the teaching approach for each occupation category, taking into account a variety of options with a view to delivering quality training and meeting the requirements of the *Official Languages Act*.

Recommendation 11

The Commissioner of Official Languages recommends that the Director of Official Languages ensure that specific measures be taken by the various training authorities and training establishments to create an environment conducive to learning in both official languages.

Recommendation 12

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Defence Academy, together with the other training authorities, integrate into the current IT&E performance measurement initiative a component on language of training to ensure that the achievement of objectives and sub-objectives in this regard will be measured.

Objective 3: *Ensure that the IT&E system does not negatively impact the employment, posting or advancement of non-commissioned members and officers from both official language groups.*

Recommendation 13

The Commissioner of Official Languages recommends that, during the recruitment process and the promotional campaigns, the Canadian Forces highlight the professional and personal advantages of being bilingual in the Forces.

Recommendation 14

The Commissioner of Official Languages recommends that, while studying at the Royal Military College in Kingston and the Royal Military College Saint-Jean, officer cadets be given the opportunity and be supported in their efforts by the Canadian Forces to pursue their second-language training to attain a higher level of language proficiency after having achieved the required BBB level.

Recommendation 15

The Commissioner of Official Languages recommends that officials at the Royal Military College examine the reasons behind the higher failure rate for the bilingualism component and take the necessary steps to reduce it as much as possible.

Recommendation 16

The Commissioner of Official Languages recommends that the Non-Commissioned Members Professional Development Centre take proactive measures to ensure that, in plenary sessions and during presentations made by experts, every opportunity is given to Francophones to participate in the official language of their choice.

Recommendation 17

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces:

a) hold mandatory discussions between the career management group and the commanding officers of the various bilingual units to ensure that a sufficient number of military personnel can be posted in the context of the functional management concept as stipulated in the Official Languages Program Transformation Model to meet the linguistic requirements of these units; and

b) integrate language training into the training plans of members who will be called upon to work in units requiring skills in their second language.

Recommendation 18

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces:

a) implement a tracking system for promotions of senior officers in line with the recent directive from the Chief of the Defence Staff and provide progress reports on this initiative to the Chief of Military Personnel, and adopt an equally visible and strict approach with respect to the promotion of chief warrant officers, chief petty officers, 1st class and commandants of training establishments, all with a view to ensuring that corrective measures are taken in a timely fashion; and

b) ensure that the point system for promotion of non-commissioned members who are bilingual and who wish to occupy key positions or receive senior appointments takes into account the three language skills (reading, writing and oral interaction) for these promotions.

Objective 4: *Ensure that language training is provided in a way that increases the language competencies of officers, as provided for in the Official Languages Program Transformation Model.*

Recommendation 19

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces give priority for second-language training, as is the case for the Officer Corps, to non-commissioned members who will need to assume leadership roles in bilingual units at specific stages in their careers.

Recommendation 20

The Commissioner of Official Languages recommends that the Chief of Military Personnel, in light of the concerns raised, undertake a review of the existing career management system to improve access to second-language training and retention for officers required to work in their second language and maintain these second-language skills once acquired.

APPENDIX D

RECOMMENDATIONS MADE TO THE CANADIAN FORCES FOR EACH OBJECTIVE, THE CANADIAN FORCES ACTION PLAN, AND THE COMMISSIONER'S COMMENTS

We thank the Canadian Forces for having submitted its action plan in response to the recommendations contained in this report. We recognize that this action plan is clearly intended to be a strategic plan, and that it must be supported by more detailed operational action plans. These latter plans will be established by the various authorities responsible for training and education within National Defence. We also realize that the Director of Official Languages (DOL) will vigorously monitor and follow up on these operational action plans. We accept this approach, given the organizational complexity of the Canadian Forces and the large number of contributors involved. We believe that the Canadian Forces' strategic action plan reflects its willingness to implement our recommendations.

Generally speaking, the Canadian Forces has given itself the next two years to implement our recommendations. It is the wish of the Canadian Forces to maintain the spirit of collaboration with the Office of the Commissioner of Official Languages that has characterized the audit from the very outset. We share this willingness to continue in this vein and are ready to participate in any manner in the follow-up of the various detailed action plans.

The Canadian Forces has accepted each of the 20 recommendations. Generally, we are satisfied with the measures it foresees to implement our recommendations at the strategic level. However, notwithstanding the strategic nature of the proposed action plan, we believe that some of the measures could be more detailed. This is the case, for example, with some of the measures to address the shortage of linguistically qualified instructors and the lack of translated classroom material. These two problems are long-standing, as indicated in the report. In the detailed action plans, we would like to see more

concrete measures to resolve these two systemic issues. Our detailed comments regarding several of the measures envisaged appear after some of the action plans proposed by the Canadian Forces.

Recommendation 1

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces permanently integrate the identification of language requirements into the Annual Military Occupational Review process in order to take the necessary measures to address the shortage of linguistically qualified personnel, as required.

CF Action Plan

We agree with this recommendation. The AMOR process is one of the strategic planning tools that the CF can explore to ensure that efforts leading to the IT&E plans take into account the need to provide training in the OL of choice of CF members. Following the recommendation and ensuing discussions over common issues, the CF will undertake a series of incremental measures to integrate linguistic requirements into the AMOR process. As part of these measures, starting Fiscal Year (FY) 10/11, DOL will provide awareness and informational briefings at each AMOR to ensure that Occupational Authorities, Branch Advisors and other key stakeholders are aware of the functional management concept as it relates to their respective occupations and the need to integrate language training into the plans of members who will be called upon to work in units requiring skills in the second language. The importance of identifying language training early as part of the succession planning process for high performers is well understood and will also be emphasized (through some recommendations below). In the same vein, there will be information provided on new programs and services being introduced by DOL in the near future to facilitate second-language ability throughout our members' careers.

Finally, the Air Force has agreed to take the lead in developing and implementing a process whereby linguistic requirements – by occupation, rank, and

position – are identified and validated during the AMOR process so as to help address the shortage of linguistically qualified personnel. This process, once functional, will be transmitted to the other environments, ultimately so they can adapt and implement it within their own framework.

Timelines and responsibility

CMP (DPGR and DOL)
FY 10/11

CAS
FY 10/11

Other TAs
FY 11/12

Recommendation 2

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces use the data from the annual needs analysis process by occupational category in combination with the language designation of the various work units to better plan the number of courses required and to better establish the training schedules of the various establishments in French and English to accommodate language of preference.

CF Action Plan

We concur with the recommendation. As has been contended in the previous recommendation, the current approaches to the AMOR process (and its associated results) do not provide the data necessary to improve the planning of course requirements and training schedules. Planning of individual training varies slightly from one environment to the other, but processes remain similar in nature: they are based on results from the AMOR as well as inputs from the occupational schools responsible for the delivery of training. At present, the product is the number of courses required, based on the number of personnel requiring training. To allow personnel to train in their OL of choice will require refinement of these figures. Consequently, Recommendation 2 requires that, among others, Recommendation 1 be solved. From there, and in keeping with the Functional Approach as outlined in

the Official Languages Program Transformation Model (OLPTM), we will endeavour to identify individual SOLET requirements through the AMOR process.

Once some results are received, CDA will task the IT&E Committee to develop a mechanism to analyze the raw data generated by the AMORs and consider strategic institutional SOLET requirements. As well, through the IT&E Committee, this time with the assistance of the Professional Development Council (PDC) for guidance and direction, CDA will then identify a priority list and develop a plan for implementation.

It should be noted that all environments have indicated their wish (and are striving) for the development of a pan-CF solution. It is anticipated that once Recommendations 1 and 2 are satisfied, they will go a long way to ensure that strategic planning leading to the IT&E plans take into account the need to provide training in the OL of choice of CF members. The CF can then turn its attention to the issue of adequate resourcing.

Timelines and responsibility

CMP (CDA, DPGR and DOL)
FY 10/11

CAS (2 Cdn Air Div)
FY 10/11

Recommendation 3

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces ensure that the staffing priority assigned to education always be included in the first three priority staffing levels, and that as much effort as possible be devoted to staffing instructor positions, with a view to increasing the capacity to deliver and support training in the member's official language of choice.

CF Action Plan

We understand the requirement for this recommendation and, in principle, we accept it. Unfortunately, we are doubtful that it will contribute to adequate staffing of our schools – the situation being more complex.

CF schools and training institutions are, by internal policy, priority three units (out of six priorities). Only units engaged in operations, high readiness forces, as well as critical sustaining or change initiatives have a higher priority. That, in itself, is not the issue; lack of personnel is. The CF is currently short of about 4,500 trained personnel (about 9%). Many of the shortages are in technical occupations and at key rank levels (Sgt/WO and Capt/Maj, essentially the ones occupying the majority of instructor positions), which impacts our ability to meet staffing requirements in all priorities. Staffing for our training and educational institutions is given as high a priority as is feasible given the constraints in the distribution of our trained strength.

The CF will continue to explore ways and means to fill as many of the bilingual instructor positions as it can (which translates to 96%, the manning threshold for priority three units), keeping in mind the realities and demands of our operations.

Timelines and responsibility

VCDS

No further action required

Comments from the Commissioner

We understand that the Canadian Forces is faced with a shortage of personnel at certain ranks, which limits their ability to staff instructor positions. Nevertheless, we maintain that particular attention needs to be given to the instructor situation, which has existed for a number of years. While the Action Plan indicates that no further action is required on this recommendation, the Canadian Forces nevertheless proposes to continue exploring ways to staff as many bilingual instructor positions as possible. We expect that concrete measures will be proposed in the detailed action plan.

Recommendation 4

The Commissioner of Official Languages recommends that each year the training authorities, the commandants of the training establishments and the career managers identify the number of instructors required for each occupational category in order to meet the training needs in both official languages, and

take the necessary measures with regard to language training to offset the lack of linguistically qualified instructors, as needed.

CF Action Plan

The yearly identification and selection of linguistically qualified naval, army and air force personnel for instructor positions is a process that is already in place within the environmental training communities. The process is coordinated through the career managers, but may not have been as formal as it should. We recognize the requirement for formal integration of linguistic considerations throughout the whole spectrum of human resources processes and, in this light, we accept the recommendation.

Worthy of note, following the steps taken at Recommendation 1, the Air Force will review language designation requirements for instructors in concert with course delivery requirements. It is expected that this will provide a basis for decisions between career managers and the leadership cadre of its training establishments (TEs). It will then develop a cyclical mechanism for capturing gaps upon which action plans can be established. In the same fashion as Recommendation 1, these plans will then be transmitted to the other environments, ultimately so they can adapt and implement them.

Timelines and responsibility

TAs

Start FY 10/11

End FY 11/12

Comments from the Commissioner

We note with interest the Air Force's initiative to review the language requirements for instructors along with those for course delivery. The intent is to share this approach with other environments. We believe that the action taken by the Canadian Forces should not limit itself to a single initiative and that the Navy and the Land Force could also establish innovative ways to resolve this issue and share them with one another. We would like to see concrete initiatives from all of the environments in the detailed action plan.

Recommendation 5

To be more in line with the need for an integrated and unified workforce, the Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Defence Academy complete the review of DAOD 5031-2 in order to better integrate official languages into the IT&E management framework both in the order as such and in the composition and work of the IT&E Committee.

CF Action Plan

We agree with this recommendation. Acknowledging that the CF must ensure that IT&E governance promotes the respect of OL of choice of officers and non-commissioned members (NCMs) with regard to their training and education, it has been agreed that CDA will initiate the creation of an OL and SOLET subcommittee of the IT&E Committee to provide a forum to discuss key issues associated with this requirement. CDA will also review DAOD 5031-2 to ensure that the structure and membership of the IT&E framework and committees take into account OL direction and requirements. Finally, DOL, now a permanent member of the IT&E Committee, will discuss the annual requirement for SOLET and other strategic OL matters, as required.

Timelines and responsibility

CMP (CDA)
FY 10/11

Recommendation 6

The Commissioner of Official Languages recommends that, the Canadian Forces adopt at all training bases and establishments a model similar to that which exists at the Canadian Forces Base Borden, whereby a senior officer is identified as a champion for all official languages matters including language of training.

CF Action Plan

In the past two years, the renewal of the CF-wide OL Coordinator network has advanced OL in DND. The main roles of OL Coordinators are to provide advice and guidance and to assist their Commanders and Group Principals in the implementation of their OL

internal plans. DOL has already promulgated a document identifying the role and competency profiles for Coordinators of OL and an on-line course. The appointment of local OL Champions throughout the CF is the next logical step and we support the recommendation.

The role of the local OL Champions will be to increase the visibility of OLs with the leaders and senior managers to ensure that OLs are at the “heart” of decision-making. DOL, in collaboration with CDA, will develop guidance for local OL Champions in order to avoid duplication of efforts with the Coordinators of OLs.

TAs have also agreed to review and integrate best practices from CFB Borden into their respective TEs. In this regard, we are progressing well.

Timelines and responsibility

CMP (DOL with CDA)
FY 10/11

Recommendation 7-A

The Commissioner of Official Languages recommends:

that training establishments improve their practices related to planning and priority setting with regard to the translation of all course material.

CF Action Plan

We understand the need for and agree with the recommendation. As was pointed out in the report, the CF provide about 1,500 courses per year, spread over five and a half time zones, in locations sometimes difficult to access, delivering those to just short of 40,000 trainees every year. The circumstances and complexity of our operations make it a challenging task. All environments, to different degrees, have experimented with various methods for improving the efficiency and timeliness of course material delivery, but success has been elusive. Given the fiscal realities, it is more than urgent that we improve our collective practices related to planning and priority setting with regard to the translation of all course material. In this light, we are undertaking several initiatives.

First, CDA will work with CMP staff to ensure that the Force Planning Guidance provides direction on priorities for ensuring that all CF courses are available in both OLs. This will include any matter related to translation. Accordingly, CDA will provide clear and prescriptive direction to its units and TEs through the strategic planning process.

The other TAs will continue to improve practices and priorities with regard to translation of course materials. These could include measures such as translators in situ, etc. These measures are constantly being discussed between the different TAs, Group Principals and our colleagues at the Translation Bureau.

As you are well aware, the CF has substantially increased its funding for translation of course material in the past two years. The Bureau has indicated that it will continue to provide maximum response to our demand, despite the fact that the CF translation needs exceed their capacity because of a world-wide shortage of professional translators. Be that as it may, the exceptional support we have been given by our colleagues at the Translation Bureau (PWGSC) must be mentioned.

Timelines and responsibility

All TAs

Army
FY 12/13

Others, beyond.

Recommendation 7-B

The Commissioner of Official Languages recommends:

that the Canadian Forces undertake negotiations with the Translation Bureau in order to test the practice of producing internal documents simultaneously in both official languages in some training establishments with a view to improving the quality and turnaround time associated with these documents and eventually establishing it as a common practice.

CF Action Plan

We accept this recommendation, as we welcome any suggestion to improve the delivery of a strong CF OL

program. As mentioned at [Recommendation 7-A], negotiations with the Translation Bureau have been ongoing with regard to a number of initiatives, including testing the practice of producing internal documents simultaneously in both OLs. These discussions are also ongoing with the TAs.

To reiterate the point made at [Recommendation 7-A], the Translation Bureau meets on a regular basis with TAs and other significant portfolio representatives to discuss volume and priorities. Given that the industry is working at maximum capacity and that a significant volume of translation is still required, meeting this commitment is a long-term goal.

Timelines and responsibility

DOL
FY 11/12 and beyond

*Comments from the Commissioner
(Recommendations 7-A and 7-B)*

We recognize that the shortage of translators in Canada is an important factor in implementing this recommendation, and that it is prompting the Canadian Forces to propose much longer timelines for its implementation. However, we believe that the Canadian Forces should specify tangible results to be attained over the course of the next three years in its detailed action plan to maintain a certain momentum throughout this period. The development of directives regarding the priority to be given to the translation and simultaneous publication of internal documents in both official languages is an example that comes to mind.

Recommendation 8-A

The Commissioner of Official Languages recommends that, for aviation and naval occupations such as aircraft crewmembers, and operations and communications officers on ships governed by international conventions, the Canadian Forces:

offer basic training in the candidates' official language of choice and during this basic training Francophones be given access to the pertinent English phraseology.

CF Action Plan

Both the Navy and the Air Force, having implemented portions of this recommendation to various degrees, are in agreement. Its implementation requires the development of a framework mechanism closely related, if not tied, to that of Recommendation 4. The development of directives will be issued to increase provision of generic-type material in both OLs.

Timelines and responsibility

CMS, CAS (2 Cdn Air Div)
FY 10/11
FY 11/12

Recommendation 8-B

The Commissioner of Official Languages recommends:

that the Canadian Forces, when it is time to move on to more advanced training that requires exercising manoeuvres and techniques in real time by using designated equipment, offer this training in English only in accordance with established conventions.

CF Action Plan

Directives to formalize the application of this recommendation will be developed and implemented over the next two years and inserted in the appropriate operational level orders.

Timelines and responsibility

CMS, CAS (2 Cdn Air Div)
FY 10/11
FY 11/12

Recommendation 8-C

The Commissioner of Official Languages recommends:

that the Canadian Forces ensure that Francophone candidates moving forward to more advanced training have attained a high enough competency level in their second language to fully assimilate the required manoeuvres and techniques.

CF Action Plan

We agree with the recommendation. The Navy and the Air Force both deliver training in the candidates' language of choice during basic and some initial occupational training, albeit not all. However, formalization of this process is required. Again, directives to formalize the application of this recommendation will be developed and implemented over the next two years.

Timelines and responsibility

CMS, CAS (2 Cdn Air Div)
FY 10/11
FY 11/12

Recommendation 9-A

The Commissioner of Official Languages recommends:

that, for technical support and other technical occupations, the Canadian Forces have technical course material translated and training offered in French, enhanced by the availability of English technical vocabulary and support for manufacturers' manuals if these cannot be made available in French.

CF Action Plan

We accept this recommendation. Although already taken into consideration and applied, particularly during the initial occupation training phases (to various degrees, depending on environments), the CF will explore the feasibility of increasing its capacity in translated technical course material and technical courses. Where possible, mechanisms will be identified or updated and directives drafted to formalize this application.

Timelines and responsibility

TAs
FY 10/11
FY 11/12

Recommendation 9-B

The Commissioner of Official Languages recommends:

that, during the contracting process for the purchase of equipment and machinery, the Canadian Forces require that manufacturers' manuals be translated or acquire copyrights for translation purposes.

CF Action Plan

We accept the recommendation as this policy is now in place. A review of policies and procedures for contracting confirmed that provision for the translation of technical documents is embedded in the ADM (Mat) contracting policy.

Timelines and responsibility

ADM (Mat)
No further action required

Comments from the Commissioner (Recommendations 9-A and 9-B)

We believe that it would be important for the Canadian Forces to identify in its detailed action plan first, the various mechanisms it foresees implementing to increase its capacity to translate technical documentation, and second, the control measures put in place regarding the departures from the existing contracting policy on the translation of technical documentation.

Recommendation 10

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Defence Academy, together with the other training authorities, be assigned responsibility for establishing and coordinating an IT&E mechanism aimed at optimizing the teaching approach for each occupation category, taking into account a variety of options with a view to delivering quality training and meeting the requirements of the *Official Languages Act*.

CF Action Plan

We support this recommendation and are happy to report that some of our TAs have adopted an aggressive strategy to meet OLA requirements.

In the near future, all TAs will continue, as part of the Canadian Forces Individual Training and Education System (CFITES) process, to determine the optimum training and education strategy depending on the material to be learned and the learning audience. Meanwhile, CDA will continue to explore this area with the TAs as a key component of the IT&E modernization project.

Timelines and responsibility

CMP (CDA) and other TAs
FY 10/11
FY 11/12

Recommendation 11

The Commissioner of Official Languages recommends that the Director of Official Languages ensure that specific measures be taken by the various training authorities and training establishments to create an environment conducive to learning in both official languages.

CF Action Plan

To clarify the scope of the recommendation, as per DND Policy on Individual Training and Education in OLs (DAOD 5039-6, Delivery of Training and Education in Both Official Languages), individual training and education must be made available in both OLs. TEs must offer this so that students can exercise their right to receive training in their OL of choice, rather than "learning in both OLs," as stated in the recommendation. In fact, to be proactive, this choice should be made at several junctures within a member's career.

That said, we are thankful to the OCOL's team for having encapsulated "a conducive environment" within manageable parameters. In the audit report's terms, the creation of this environment involves bilingual signage, memoranda and notifications and an equitable proportion of documentation in both OLs available in the school resource centres and libraries. It also mentions that the activities of the faculty and administration of TEs should promote the respect of both language groups as well as ensure the equitable use of both OLs in speeches and presentations and also during customary ceremonies. In this context, we agree with the recommendation and intend to fully support it.

First, DOL will endeavour to ensure that the TAs and Commanding Officers of National Schools have the necessary tools to educate their personnel with regard to their responsibilities. DOL is currently working on additional OL products that are intended to foster awareness. Also, to assist schools, TAs and senior leadership in monitoring our progress, DOL has developed a performance measurement system which will soon be operational. As an important component of the OLPTM, the system will improve our ability to ensure that our training environment is indeed conducive to learning in one's OL of choice.

Leadership is equally important in this matter. For this reason, Commanding Officers of national TEs will be reminded that it is part of their mandate to create and maintain such an environment, with the support of their respective TAs. It is the implementation of the measures described above, under the responsibility of Commanding Officers of TEs, that will contribute to the creation and maintenance of a work environment conducive to the use of both OLs.

Timelines and responsibility

CMP (DLO)
FY 10/11

Recommendation 12

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Defence Academy, together with the other training authorities, integrate into the current IT&E performance measurement initiative a component on language of training to ensure that the achievement of objectives and sub-objectives in this regard will be measured.

CF Action Plan

We agree with the recommendation. The IT&E Committee has achieved numerous successes since its inception. Having matured, this forum will continue to address all issues related to training and education, concentrating on framework and governance. As indicated at Recommendation 5, CDA will engage the active support of IT&E senior leadership in order to integrate a component on language of instruction into IT&E performance measurement.

Timelines and responsibility

CMP (CDA)
FY 10/11

Recommendation 13

The Commissioner of Official Languages recommends that, during the recruitment process and the promotional campaigns, the Canadian Forces highlight the professional and personal advantages of being bilingual in the Forces.

CF Action Plan

We support the recommendation. With the support of multiple career managers, we attempt to meet recruiting staff obligations with bilingual personnel. CFRG as a whole, and more specifically our recruiters, are capable of showcasing the linguistic duality of the CF and, thus, communicating with the public in both OLs. CFRG and the Public Affairs Branch will continue to incorporate the importance of a bilingual environment and promote its benefits in future promotional campaigns.

Timelines and responsibility

CMP (CFRG)
ADM (PA)
FY 10/11

Comments from the Commissioner

The purpose of the recommendation is to ensure that the advantages of *being bilingual* in the Canadian Forces is emphasized during the recruiting process and in promotional campaigns. We expect the action plan to be more explicit in this regard.

Recommendation 14

The Commissioner of Official Languages recommends that, while studying at the Royal Military College in Kingston and the Royal Military College Saint-Jean, officer cadets be given the opportunity and be supported in their efforts by the Canadian Forces to pursue their second-language training to attain a higher level of language proficiency after having achieved the required BBB level.

CF Action Plan

We agree with the recommendation. CDA continues to investigate effective means of providing students the opportunity to improve their linguistic profile beyond the BBB level keeping in consideration the demands of the other Canadian Military College pillars (academics, fitness and military culture) and report to the Senior Leadership with a plan to address the outcome.

Timelines and responsibility

CMP (CDA)
FY 10/11

Recommendation 15

The Commissioner of Official Languages recommends that officials at the Royal Military College examine the reasons behind the higher failure rate for the bilingualism component and take the necessary steps to reduce it as much as possible.

CF Action Plan

We agree with the recommendation. The higher failure rate for the bilingualism component at RMC has long been a concern. CDA has recently developed a potential set of solutions to address any shortfall on SOLET success. They will be proposed to senior leadership.

Timelines and responsibility

CMP (CDA)
FY 10/11 and
FY 11/12

Recommendation 16

The Commissioner of Official Languages recommends that the Non-Commissioned Members Professional Development Centre take proactive measures to ensure that, in plenary sessions and during presentations made by experts, every opportunity is given to Francophones to participate in the official language of their choice.

CF Action Plan

We agree with the recommendation and believe that Recommendation 16 is an extension of the

environment mentioned at Recommendation 11. CDA, in this case, will work with key stakeholders who have made progress in the area of securing experts able to present professional development material in both OLS in order to address this issue.

Timelines and responsibility

CMP (CDA)
FY 11/12

Recommendation 17-A

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces:

hold mandatory discussions between the career management group and the commanding officers of the various bilingual units to ensure that a sufficient number of military personnel can be posted in the context of the functional management concept as stipulated in the Official Languages Program Transformation Model to meet the linguistic requirements of these units.

CF Action Plan

Although we accept the recommendation in principle, the chronic lack of personnel resources, exacerbated by the operational tempo within which the CF evolves, will not permit us to hold such discussions. Notwithstanding, we intend to, at the very least, use other venues, such as emails, etc., to ensure that there is “communication” between the commanding officers of the various bilingual units and career managers.

Timelines and responsibility

CMP (DGMC)
FY 10/11

Recommendation 17-B

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces:

integrate language training into the training plans of members who will be called upon to work in units requiring skills in their second language.

CF Action Plan

We agree with the recommendation and intend to give it the strongest support. We agree with the Audit Team's assessment that it is time the CF dealt with the perception of the lack of fairness affecting Francophone instructors, who are seen to be burdened with most of the responsibility of meeting the training demand in the members' official language of choice. We cannot argue that there should be a sufficient number of instructors from both language groups to ensure a fair distribution of the workload. Hence, more Anglophones need to be trained in their SOL to shift the balance away from a bilingual Franco-centric environment, and we must do so much earlier in their career. Fortunately, we are moving in that direction. Currently, the career management authorities and the Branch and environment succession planning committees have fully embraced the requirement for bilingualism and are also including language training as a crucial step in officer and senior NCM development.

Timelines and responsibility

CMP (DGMC)
FY 10/11

*Comments from the Commissioner
(Recommendations 17-A and 17-B)*

We understand that the shortage of resources can make it more difficult to hold face to face meetings between career managers and commanding officers of bilingual units. However, we maintain that these meetings are unique opportunities to express differing points of view and to find innovative solutions. It should be possible to hold discussions during visits or during other meetings in certain cases where problems are particularly acute or pressing, at least as a starting point. By doing this, one could establish the precedent initially and then increase its application to more and more situations in time. We would like to see the Canadian Forces adopt a phased approach in implementing this recommendation.

Recommendation 18-A

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces:

implement a tracking system for promotions of senior officers in line with the recent directive from the Chief of the Defence Staff and provide progress reports on this initiative to the Chief of Military Personnel, and adopt an equally visible and strict approach with respect to the promotion of chief warrant officers, chief petty officers, 1st class and commandants of training establishments, all with a view to ensuring that corrective measures are taken in a timely fashion.

CF Action Plan

We accept the recommendation.

A tracking system for promotions of senior officers already exists. At the time this response is written, we can provide progress reports on this initiative, and others, to the Chief of Military Personnel.

Corporately, a way forward has emerged, which should align the nomination of commandants of TEs and appointments of chief warrant officers and chief petty officers 1st class with the CDS's recent directive. It is expected that this new direction will be approved and implemented. Details will be provided once available.

Timelines and responsibility

CMP (DGMC)
FY 11/12

Recommendation 18-B

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces:

ensure that the point system for promotion of non-commissioned members who are bilingual and who wish to occupy key positions or receive senior appointments takes into account the three language skills (reading, writing and oral interaction) for these promotions.

CF Action Plan

We support this recommendation and DOL is currently preparing a position paper that will be submitted for consideration by senior leadership.

Timelines and responsibility

CMP (DOL)
FY 10/11

Recommendation 19

The Commissioner of Official Languages recommends that the Canadian Forces give priority for second-language training, as is the case for the Officer Corps, to non-commissioned members who will need to assume leadership roles in bilingual units at specific stages in their careers.

CF Action Plan

We agree with this recommendation and are happy to report that our career management authorities have already started to implement a system that allows strong, promising NCMs to attend language training. All agree with the assessment that NCMs who will need to assume leadership roles need to start the process early in their careers.

Timelines and responsibility

CMP (DGMC)
FY 10/11

Recommendation 20

The Commissioner of Official Languages recommends that the Chief of Military Personnel, in light of the concerns raised, undertake a review of the existing career management system to improve access to second-language training and retention for officers required to work in their second language and maintain these second-language skills once acquired.

CF Action Plan

Again, we agree with the recommendation and intend to give it full support.

Timelines and responsibility

CMP (DGMC)
FY 10/11

CPM (DGC)
AF 2010-2011

Échéances et responsables

Encore une fois, nous approuvons la recommandation et comptons l'appuyer entièrement.

Plan d'action des FC

Le commissaire aux langues officielles recommande au chef du personnel militaire, à la lumière des préoccupations soulevées, de revoir le système de gestion des carrières afin d'améliorer l'accès à la formation en langue seconde et de favoriser le maintien des acquis des officiers qui doivent travailler dans leur langue seconde et veiller à maintenir leurs compétences linguistiques.

Recommandation 20

CPM (DGC)
AF 2010-2011

Échéances et responsables

Nous sommes d'accord avec cette recommandation et heureux de souligner que nos autorités de gestion des carrières ont déjà commencé à mettre en œuvre un système qui permet aux MR compétents et prometteurs de suivre une formation linguistique. Tous sont d'accord avec l'opinion que les MR susceptibles d'occuper des postes de leadership doivent entreprendre ce processus au début de leur carrière.

Plan d'action des FC

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes d'accorder la priorité à la formation en langue seconde, comme c'est le cas pour les corps des officiers, des militaires du rang qui devront assumer des rôles de leaders au sein d'unités bilingues, à des étapes précises de leur carrière.

Recommandation 19

des carrières et les comités de planification de la relève des environnements et des branches adhèrent pleinement aux exigences en matière de bilinguisme et traitent aussi la formation linguistique comme une étape cruciale dans le perfectionnement des officiers et des MR de grade supérieur.

Échéances et responsables

CPM (DGCM)
AF 2010-2011

*Commentaires du commissaire
(recommandations 17A et 17B)*

Nous comprenons que la pénurie de ressources peut nuire à la possibilité de réunir, en personne, les gestionnaires des carrières et les gestionnaires des unités bilingues. Cependant, de telles rencontres constituent des occasions uniques pour les intervenants de faire valoir leurs points de vue respectifs et de trouver des solutions novatrices. Nous maintenons qu'il devrait être possible de discuter de la pénurie de ressources dans certaines unités bilingues durant des visites ou des rencontres lorsque la situation est particulièrement problématique. On pourrait, ce faisant, établir certains principes d'application pour ensuite les appliquer à l'ensemble des situations de pénurie. Nous voudrions voir les Forces canadiennes adopter une approche par étapes à cet égard.

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes :

d'installer un système de surveillance de la promotion des officiers supérieurs qui s'appuie sur la directive récente du chef d'état-major de la Défense; de fournir au chef du personnel militaire des rapports d'étape sur cette initiative; d'adopter une démarche aussi transparente que stricte en ce qui a trait à la promotion des adjoints-chefs, des premiers maîtres de première classe et des commandants d'établissement d'instruction, ces démarches ayant comme objectif de faire en sorte que des mesures correctives soient prises rapidement.

Plan d'action des FC

Nous acceptons la recommandation.

Il existe déjà un système de suivi pour la promotion des officiers supérieurs. Au moment où nous rédigeons cette réponse, nous sommes en mesure de présenter des rapports d'étapes et d'autres types de documents sur le sujet au chef du personnel militaire. Une nouvelle façon de faire a émergé dans l'ensemble de l'organisation qui devrait harmoniser la nomination des commandants des EI, des adjoints-chefs et des premiers maîtres de première classe avec la récente directive du CEMD. Nous nous attendons à ce que cette nouvelle orientation soit approuvée et mise en œuvre. Les détails à ce sujet seront fournis lorsque nous les connaîtrons.

Échéances et responsables

CPM (DGCM)
AF 2010-2011

Recommandation 18B

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes :

de veiller à ce que le système de points pour la promotion des militaires du rang bilingues désirant occuper des postes clés ou obtenir des promotions à des postes supérieurs tienne compte des trois compétences linguistiques : la lecture, l'écriture et l'interaction orale.

Plan d'action des FC

Nous appuyons cette recommandation, et le DLO prépare actuellement un exposé de position qui sera présenté à la haute direction à des fins d'étude.

Échéances et responsables

CPM (DLO)
AF 2010-2011

Plan d'action des FC

Nous sommes d'accord avec la recommandation. Le taux

d'échec élevé en matière de bilinguisme au CMR est l'une de nos préoccupations depuis longtemps. L'ACD a récemment mis au point un ensemble de solutions potentielles pour régler le faible taux de réussite en matière d'EFSLQ. Ces solutions seront proposées à la haute direction.

Echéances et responsables

CPM (ACD)
AF 2010-2011 et
AF 2011-2012

Recommandation 16

Le commissaire aux langues officielles recommande que le Centre de perfectionnement professionnel des militaires du rang prenne des mesures proactives pour veiller à ce que, pendant les séances plénières et les présentations d'experts, les francophones aient toutes les occasions de participer aux activités dans la langue officielle de leur choix.

Plan d'action des FC

Nous sommes d'accord avec la recommandation et nous considérons la recommandation 16 comme le prolongement du milieu dont il était question à la recommandation 11. Dans ce cas, l'ACD collaborera avec les intervenants clés qui sont parvenus à trouver des experts capables de faire des présentations dans les deux LO afin de régler cette question.

Echéances et responsables

CPM (ACD)
AF 2010-2011

Recommandation 17A

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes :

d'obliger la tenue de discussions entre le groupe de gestion des carrières militaires et les commandants des unités bilingues pour veiller à ce qu'un nombre suffisant de militaires puissent être affectés dans le contexte du concept de la gestion fonctionnelle prévu

Plan d'action des FC

dans le Modèle de transformation du Programme des langues officielles, de manière à satisfaire aux exigences linguistiques de ces unités.

Echéances et responsables

CPM (DGCMP)
AF 2010-2011

Recommandation 17B

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes :

d'intégrer la formation linguistique dans les plans d'instruction des militaires qui seront appelés à travailler dans des unités nécessitant des connaissances dans leur langue seconde.

Plan d'action des FC

Nous sommes d'accord avec la recommandation et nous

comptons y accorder tout notre appui. Nous sommes d'accord avec l'évaluation de l'équipe de vérification lorsqu'elle constate qu'il est temps pour les FC de régler la perception d'injustice liée au fait que les instructeurs francophones se voient confier la plus importante part du fardeau lié à l'instruction des militaires dans la LO

de leur choix. Nous partageons l'avis qu'il devrait y avoir un nombre suffisant d'instructeurs des deux groupes linguistiques pour assurer une répartition équitable de la charge de travail. De ce fait, il faut former davantage d'anglophones dans leur SLO pour rétablir l'équilibre dans un milieu bilingue actuellement trop centré sur les francophones, et nous devons le faire beaucoup plus tôt dans leur carrière. Heureusement, nous nous rapprochons de cet objectif. Aujourd'hui, les autorités de gestion

Recommandation 12

Le commissaire aux langues officielles recommande que l'Académie canadienne de la Défense, de concert avec les autres responsables de l'instruction, intègre, dans l'actuelle initiative visant à mesurer le rendement en matière d'II et E, une composante permettant de mesurer le rendement du système en fonction des objectifs et des sous-objectifs sur la langue d'instruction.

Plan d'action des FC

Nous sommes d'accord avec la recommandation. Le comité d'II et E a connu de nombreux succès depuis ses débuts. Ayant atteint sa pleine maturité, ce forum continuera d'aborder toutes les questions liées à l'instruction et à l'éducation en se concentrant sur le cadre et la gouvernance. Comme il est énoncé dans la recommandation 5, l'ACD mettra à profit l'appui actif des hauts dirigeants de l'II et E pour intégrer le volet de la langue d'instruction dans la mesure du rendement de l'II et E.

Échéances et responsables

CPM (ACD)

AF 2010-2011

Recommandation 13

Le commissaire aux langues officielles recommande que les Forces canadiennes mettent en valeur, au cours du processus de recrutement et dans le cadre des campagnes promotionnelles, les avantages, pour les militaires, d'être bilingues, tant sur le plan professionnel que personnel.

Plan d'action des FC

Nous sommes d'accord avec la recommandation. Avec l'appui de nombreux gestionnaires des carrières, nous tentons de répondre à nos besoins en matière de dotation dans le domaine du recrutement avec du personnel bilingue. L'ensemble du GRFC, et particulièrement nos recruteurs, est capable de mettre en valeur la dualité linguistique des FC et, de ce fait, de communiquer avec le public dans les deux LO. Le GRFC et la branche des Affaires publiques continueront de souligner l'importance et de promouvoir les avantages d'un milieu bilingue dans ses prochaines campagnes publicitaires.

Échéances et responsables

CPM (GRFC) et SMA(AP)

AF 2010-2011

Commentaires du commissaire

Le but de la recommandation était d'insister sur les avantages d'être bilingue dans les FC durant le processus de recrutement et les campagnes de promotion. Nous nous attendons à ce que le plan d'action détaillé soit plus explicite à cet égard.

Recommandation 14

Le commissaire aux langues officielles recommande que, durant leurs études au Collège militaire royal de Kingston et au Collège militaire royal de Saint-Jean, les élèves-officiers puissent avoir l'occasion de poursuivre leur formation en langue seconde en vue d'atteindre un niveau de compétence linguistique supérieur au niveau BBb actuellement requis et que les Forces canadiennes les appuient dans leurs efforts.

Plan d'action des FC

Nous sommes d'accord avec la recommandation. L'ACD continue d'explorer des moyens efficaces d'offrir aux étudiants la possibilité d'améliorer leur profil linguistique au-delà du niveau BBb tout en tenant compte des exigences relatives aux autres piliers du Collège militaire royal (programme d'études, conditionnement physique et culture militaire), et elle présentera aux hauts dirigeants un plan qui permettra d'atteindre les résultats escomptés.

Échéances et responsables

CPM (ACD)

AF 2010-2011

Recommandation 15

Le commissaire aux langues officielles recommande que les autorités du Collège militaire royal cherchent à déterminer les raisons qui expliquent le taux d'échec supérieur dans la composante « bilinguisme » et qu'elles prennent les mesures nécessaires pour le réduire au minimum.

Cela dit, nous sommes reconnaissants envers l'équipe du CoLO d'avoir circonscrit la notion de « milieu propice » dans des paramètres gérables. Dans les termes mêmes du rapport de vérification, la création de ce milieu passe par l'affichage bilingue et la publication de notes de service, d'avis et d'une portion équilibrée de documents dans les deux LO dans les centres de ressources et les bibliothèques des écoles. De plus, le rapport énonce que les activités des corps professoral et administratif des EI devraient également favoriser le respect des deux groupes linguistiques, en plus d'assurer une utilisation équilibrée des deux LO dans les discours, les exposés et les cérémonies officielles. Dans ce contexte, nous sommes d'accord avec la recommandation et nous comptons l'appuyer pleinement.

Le directeur des langues officielles (DLO) entreprendra d'abord de s'assurer que les RI ains que les commandants des écoles nationales possèdent les outils nécessaires pour renseigner leur personnel quant à leurs responsabilités. Le DLO travaille actuellement à la mise au point de nouveaux produits visant à accroître la sensibilisation en matière de LO. De plus, afin d'aider les écoles, les RI et les hauts dirigeants à suivre de près les progrès accomplis, le DLO a mis au point un système de mesure du rendement qui sera bientôt opérationnel. En tant qu'élément important du MTPLO, le système améliorera notre capacité et nous assurera des milieux d'instruction réellement propices à l'apprentissage dans la LO choisie par chaque militaire.

Le leadership est également important dans cette question. Pour cette raison, nous rappellerons aux commandants des EI nationaux que la création et le maintien d'un tel milieu font partie de leur mandat, avec le soutien des RI avec qui ils collaborent. C'est la mise en œuvre des mesures décrites ci-dessus, sous la responsabilité des commandants de chaque EI, qui contribuera à la création et au maintien d'un milieu propice à l'utilisation des deux LO.

Echéances et responsables

CPM (DLO)
AF 2010-2011

de diverses options en vue d'offrir une instruction de qualité qui satisfait aux exigences de la Loi sur les langues officielles.

Plan d'action des FC

Nous appuyons cette recommandation et sommes heureux de souligner que certains de nos RI ont adopté une stratégie dynamique afin de répondre aux exigences de la LLO.

À court terme, tous les RI continueront de déterminer la stratégie optimale en matière d'instruction et d'éducation dans le cadre du processus entourant le Système de l'instruction individuelle et de l'éducation des Forces canadiennes (SIIFC), selon la nature du matériel pédagogique et des apprenants. Pendant ce temps, l'ACD continuera d'explorer ce domaine avec les RI en tant qu'élément clé du projet de modernisation de l'Ill et E.

Echéances et responsables

CPM (ACD) et les autres RI
AF 2010-2011 et
AF 2011-2012

Recommandation 1

Le commissaire aux langues officielles recommande que le directeur des langues officielles veille à ce que les divers services et établissements d'instruction mettent en œuvre des mesures précises afin de créer un milieu propice à l'apprentissage dans les deux langues officielles.

Plan d'action des FC

Afin de clarifier la portée de la recommandation, conformément à la politique du MDN sur l'instruction et l'éducation individuelles dans les LO (DOAD 5039-6, *Prestation de l'instruction et de l'éducation dans les deux langues officielles*), l'instruction et l'éducation individuelles doivent être offertes dans les deux LO. Les EI doivent les offrir pour permettre aux étudiants d'exercer leur droit de suivre leur instruction dans la LO de leur choix, plutôt qu'un « apprentissage dans les deux LO », comme il est énoncé dans la recommandation. En fait, si nous voulons nous montrer proactifs, il nous faudrait permettre au militaire d'exercer ce choix à différentes étapes de sa carrière.

Plan d'action des FC

Recommandation 9B

Le commissaire aux langues officielles recommande :

que durant le processus d'approvisionnement en équipement et en machinerie, les Forces canadiennes exigent des fournisseurs que les guides du fabricant soient dans les deux langues officielles ou qu'elles en obtiennent les droits de traduction.

Plan d'action des FC

Nous acceptons la recommandation puisque la politique est actuellement en vigueur. Un examen des politiques et des procédures liées à la passation de marchés permet de constater qu'une clause portant sur la traduction des documents techniques figure dans la politique en matière de contrats du SMA(Mat).

Cela dit, il pourrait parfois y avoir certaines exceptions, pour des raisons de rapidité entre autres (relativement à certaines exigences opérationnelles ou nationales cruciales).

Échéances et responsables

SMA(Mat)

Aucune suite à donner.

Commentaires du commissaire (recommandations 9A et 9B)

Nous sommes d'avis qu'il serait important que les Forces canadiennes indiquent, dans leur plan d'action détaillé, les mécanismes qu'elles envisagent de mettre en place pour augmenter leur capacité de traduction technique et qu'elles nous précisent également les méthodes de contrôle qui sont en place pour les dérogations à la politique existante relative à la passation de marché de services en ce qui concerne la traduction des documents techniques.

Recommandation 10

Le commissaire aux langues officielles recommande que soient confiées à l'Académie canadienne de la Défense, de concert avec les autres responsables de l'instruction, l'établissement et la coordination d'un mécanisme d'II et E visant à optimiser la méthode d'enseignement pour chaque catégorie professionnelle, en tenant compte

Échéances et responsables

Nous sommes d'accord avec la recommandation. La Marine et la Force aérienne offrent toutes deux des cours à leurs candidats dans la langue de leur choix dans le cadre de leur instruction de base et de certaines formations professionnelles initiales. Toutefois, il est nécessaire d'établir un cadre officiel pour ce processus. Cette fois encore, les directives qui permettront d'officialiser la mise en application de cette recommandation seront élaborées et mises en œuvre au cours des deux prochaines années.

Plan d'action des FC

Nous acceptons cette recommandation. Même si les FC tiennent déjà compte de cet élément et le mettent déjà en application, particulièrement durant les premières phases des cours professionnels (à différents degrés selon les environnements), elles explorent leur capacité de traduire les cours techniques et le matériel qui s'y rapporte. Lorsque c'est possible, certains mécanismes seront établis ou mis à jour et des directives seront rédigées pour rendre leur mise en application systématique.

Échéances et responsables

Les RI
AF 2010-2011 et
AF 2011-2012

La Marine et la Force aérienne ont toutes deux mis en œuvre certaines parties de cette recommandation à des degrés divers et sont d'accord avec elle. La mise en

Plan d'action des FC

d'offrir aux candidats une instruction de base dans la langue officielle de leur choix et de fournir aux francophones, durant cette instruction, la phraséologie anglaise pertinente.

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes de s'assurer que les candidats francophones qui suivent cette instruction avancée possèdent les compétences nécessaires dans leur deuxième langue pour assimiler complètement les manœuvres et les techniques requises.

Recommandation 8C

CEMFM, CEMFA (2 DAC)
AF 2010-2011 et
AF 2011-2012

Échéances et responsables

Au cours des deux prochaines années, des directives visant à officialiser la mise en application de cette recommandation seront élaborées, mises en œuvre et ajoutées aux ordres de niveau opérationnel adéquats.

Plan d'action des FC

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes :

d'offrir en temps voulu, en anglais seulement, conformément aux conventions établies, l'instruction avancée qui requiert des manœuvres et des techniques en temps réel à l'aide d'un équipement désigné.

Recommandation 8B

CEMFM, CEMFA (2 DAC)
AF 2010-2011 et
AF 2011-2012

Échéances et responsables

œuvre de cette recommandation exige la création d'un mécanisme d'encadrement qui s'apparente fortement à celui de la recommandation 4, s'il n'y est pas complètement lié. Des directives seront élaborées pour augmenter l'approvisionnement en matériel générique dans les deux LO.

Recommandation 8A

Nous reconnaissons que la pénurie de ressources de traduction au Canada est un facteur important dans la mise en œuvre de cette recommandation et qu'elle motive les Forces canadiennes à proposer des délais plus longs pour sa mise en œuvre. Cependant, nous croyons que les Forces canadiennes devraient définir, dans le plan d'action détaillé, des résultats tangibles à atteindre tout au long de cette période afin de maintenir l'élan au cours des trois prochaines années. On pense, par exemple, à l'élaboration de directives sur les priorités de traduction et les initiatives de publication simultanée de documents internes dans les deux langues officielles.

Commentaires du commissaire (recommandations 7A et 7B)

DLO
AF 2011-2012 et au-delà

Échéances et responsables

Afin de réitérer l'énoncé présenté à la [recommandation 7A], de fréquentes réunions ont lieu entre le Bureau de la traduction, les RI et d'autres représentants de portefeuilles importants pour aborder des thèmes comme le volume et les priorités. Étant donné que les acteurs de cette industrie travaillent à pleine capacité et qu'un volume considérable de documents demeure à traduire, cela représente un engagement à long terme.

l'ACD, le DLO formulera des directives à l'intention des différents champions locaux des LO afin d'éviter le dédoublement des tâches du coordonnateur des LO. Les responsables de l'instruction (RI) ont également convenu d'examiner les meilleures pratiques de la BFC Borden et de les intégrer dans leurs EI respectifs. Les progrès à cet égard sont satisfaisants.

Échances et responsables

CPM (DLO avec l'assistance de l'ADC)
AF 2010-2011

Recommandation 7A

Le commissaire aux langues officielles recommande :

que les établissements d'instruction améliorent leurs pratiques de planification et d'établissement de priorités en ce qui a trait à la traduction de l'ensemble du matériel pédagogique.

Plan d'action des FC

Nous comprenons le besoin qui motive une telle

recommandation, et nous sommes d'accord avec celle-ci. Comme il est indiqué dans le rapport, les FC offrent environ 1 500 cours à près de 40 000 candidats par année. Ces cours se déroulent sur plus de cinq fuseaux horaires et demi, dans des endroits parfois difficiles d'accès. Le contexte et la complexité de nos opérations rendent la tâche difficile. À différents degrés, tous les environnements ont essayé plusieurs méthodes pour améliorer l'efficacité et la rapidité de leur distribution de matériel pédagogique, avec un succès mitigé. Étant donné le contexte financier actuel, il est plus que temps d'améliorer nos pratiques collectives en matière de planification et d'établissement de priorités en ce qui touche la traduction de tous les documents pédagogiques. Nous entreprenons plusieurs initiatives à cet égard.

D'abord, l'ACD travaillera avec le personnel du CPM pour veiller à ce que le Guide de planification de la Défense formule une orientation sur les priorités pour s'assurer que tous les cours des FC soient disponibles dans les deux LO. Cela comprendra tout ce qui touche la traduction. De ce fait, l'ACD fournira des directives claires et précises à ses unités ainsi qu'à ses EI par l'entremise du processus de planification stratégique.

Les autres RI continueront d'améliorer les pratiques et les priorités en ce qui touche la traduction du matériel pédagogique. Par exemple, on pourrait envisager d'employer des traducteurs sur place, etc. De telles mesures font l'objet de discussions constantes entre les différents RI, les chefs de groupe et nos collègues du Bureau de la traduction.

Échances et responsables

Tous les RI

Armée de terre
AF 2012-2013

Autres – plus tard

Recommandation 7B

Le commissaire aux langues officielles recommande :

que les Forces canadiennes entreprennent des négociations avec le Bureau de la traduction afin de mettre à l'essai la pratique de rédaction simultanée de documents internes dans les deux langues officielles dans certains établissements d'instruction, de façon à améliorer la qualité de ces documents et à écourter les délais de production et, éventuellement, à en faire une pratique courante.

Plan d'action des FC

Nous acceptons cette recommandation, comme d'ailleurs toute suggestion en vue d'améliorer la prestation d'un solide programme de LO au sein des FC. Comme il est indiqué à la [recommandation 7A], des discussions sont en cours avec le Bureau de la traduction relativement à un certain nombre d'initiatives, dont celle consistant à publier des documents internes simultanément dans les deux LO. Ces discussions ont également lieu avec les RI.

à ce que cette mesure constitue un fondement pour la prise de décisions entre les gestionnaires des carrières et le cadre de leadership de ses EI. Ensuite, la Force aérienne mettra au point un mécanisme cyclique lui permettant de relever les lacunes pour lesquelles il sera possible d'élaborer des plans d'action. Comme pour la recommandation 1, ces plans seront transmis aux autres environnements, qui pourront les adapter et les mettre en œuvre.

Échéances et responsables

Les RI

Début AF 2010-2011

Fin AF 2011-2012

Commentaires du commissaire

Nous notons avec intérêt l'initiative de la Force aérienne qui visera à examiner les exigences linguistiques requises pour les instructeurs en parallèle avec celles pour l'enseignement des cours. Il est envisagé, ensuite, de faire part aux autres environnements de l'approche utilisée par la Force aérienne. Nous croyons que l'action des Forces canadiennes ne devrait pas se limiter à une seule initiative et que la Marine et l'Armée de terre pourraient aussi établir des approches novatrices pour régler ce problème et ensuite se les communiquer. Nous voulons voir dans le plan d'action détaillé des initiatives concrètes de la part de tous les environnements.

Recommandation 5

Afin de mieux répondre aux besoins d'un effectif intégré et unifié, le commissaire aux langues officielles recommandé à l'Académie canadienne de la Défense de terminer son examen de la DOAD 5031-2 en vue de mieux intégrer les langues officielles dans le cadre de gestion de l'I1 et E, à savoir dans l'ordonnance elle-même ainsi que dans la composition et les fonctions du Comité de l'I1 et E.

Plan d'action des FC

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Puisque nous reconnaissons le fait que les FC doivent veiller à ce que la gouvernance de l'I1 et E favorise le respect de la LO de choix des officiers et des militaires

du rang (MR) en ce qui a trait à leur instruction et à leur éducation, il a été convenu que l'ACD créera un sous-comité des LO et d'EFSLO au sein du comité d'I1 et E; le sous-comité constituera une tribune pour discuter des enjeux clés liés à cette exigence. L'ACD examinera également la DOAD 5031-2 pour s'assurer que la structure et les membres du cadre et des comités d'I1 et E tiennent compte de l'orientation et des besoins en matière de LO. Enfin, le DLO, qui est maintenant membre permanent du comité d'I1 et E, abordera la question du besoin annuel d'EFSLO et d'autres questions stratégiques liées aux LO, s'il y a lieu.

Échéances et responsables

CPM (ACD)

AF 2010-2011

Recommandation 6

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes d'adopter, dans toutes les bases et tous les établissements d'instruction, un modèle similaire à celui qui existe à la Base des Forces canadiennes Borden, où est désigné comme champion des langues officielles un officier de grade supérieur chargé de toutes les questions relatives aux langues officielles, y compris la langue d'instruction.

Plan d'action des FC

Au cours des deux dernières années, le renouvellement du réseau des coordonnateurs des LO, qui s'étend à toutes les FC, a contribué à la progression des LO au sein du MDN. Les coordonnateurs des LO ont pour rôle principal de fournir des conseils et de l'orientation ainsi que d'aider leurs commandants et chefs de groupe dans la mise en œuvre de leurs plans internes en matière de LO. Le DLO a déjà publié un document dans lequel sont décrits le rôle et les compétences requises relativement aux coordonnateurs des LO et a mis en place un cours en ligne. La nomination de champions locaux des LO dans toutes les FC constitue la prochaine étape logique, et nous appuyons cette recommandation.

Le rôle des champions locaux des LO consistera à accroître la visibilité des LO auprès des leaders et des hauts dirigeants pour veiller à ce que la question des LO demeure au centre des prises de décisions. En collaboration avec

Le commissaire aux langues officielles recommande que les Forces canadiennes veillent à ce que la priorité assignée à l'instruction soit toujours incluse parmi les trois premières priorités de dotation et que tous les efforts possibles soient consacrés à la dotation des postes d'instructeurs en vue d'être davantage en mesure d'offrir aux militaires une instruction et un appui dans la langue officielle de leur choix.

Plan d'action des FC

Nous comprenons la nécessité motivant cette recommandation et, en principe, nous l'acceptons. Malheureusement, nous doutons qu'elle contribue efficacement à la dotation en personnel de nos écoles, car la situation est plus complexe que cela.

Conformément à la politique interne, les écoles et les établissements d'instruction (EI) des FC constituent des unités de priorité trois (sur six priorités). Seules les unités participant aux opérations, les forces à haut niveau de préparation et les initiatives cruciales liées au maintien en puissance ou au changement se voient accorder un niveau de priorité supérieur. La n'est pas le problème. Le problème se situe plutôt au niveau du manque de personnel. Il manque actuellement aux FC quelque 4 500 militaires qualifiés (environ 9 p. 100 des effectifs). Bon nombre de ces postes à pourvoir sont dans les groupes professionnels techniques et à des grades clés (sgt/vad) et cap/vmaj), soit ceux qui sont les plus susceptibles d'occuper des postes d'instructeurs), ce qui nuit à notre capacité de répondre à nos besoins en dotation pour toutes nos priorités. La dotation en personnel destinée à nos établissements d'entraînement et d'instruction se voit accorder la plus haute priorité possible étant donné les contraintes liées à la répartition de notre personnel qualifié.

Échéances et responsables

VCEMD

Aucune suite à donner.

Recommandation 4

Le commissaire aux langues officielles recommande que, chaque année, les responsables de l'instruction, les commandants responsables des établissements d'instruction et les gestionnaires des carrières déterminent le nombre d'instructeurs requis pour chaque catégorie professionnelle afin de répondre aux besoins en matière d'instruction dans les deux langues officielles, et qu'ils prennent les mesures nécessaires en matière de formation en langue seconde en vue de remédier à la pénurie d'instructeurs qualifiés sur le plan linguistique.

Plan d'action des FC

La sélection et la détermination du nombre d'instructeurs qualifiés sur le plan linguistique qui a lieu chaque année pour pourvoir les postes d'instruction dans la Marine, la Force aérienne et l'Armée de terre font partie d'un processus déjà en place au sein des communautés d'instruction des différents environnements. Ce processus est coordonné par l'entremise de gestionnaires des carrières, mais il aurait pu être plus systématique. Nous reconnaissons le besoin lié à l'intégration de l'élément linguistique dans le spectre complet des processus liés aux ressources humaines et, à cet égard, nous acceptons la recommandation.

Il est important de noter qu'à la suite des mesures

entreprises relativement à la première recommandation, la Force aérienne examinera les exigences linguistiques requises pour les instructeurs en parallèle avec celles

entourant l'enseignement des cours. Nous nous attendons

De l'information sera également fournie sur les nouveaux programmes et services qui seront bientôt mis en œuvre par le DLO dans le but de faciliter les compétences des militaires dans leur langue seconde tout au long de leur carrière.

Enfin, la Force aérienne a accepté d'agir comme chef de file dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un processus dans lequel les exigences linguistiques – par groupe professionnel, grade et poste – sont indiquées et validées durant le processus d'EAGPM afin d'aider à pallier le manque de personnel qualifié sur le plan linguistique. Une fois lancé, ce processus sera transmis aux autres environnements qui pourront l'adapter et le mettre en œuvre dans leur cadre particulier.

Échéances et responsables

CPM (DBPP et DLO)

AF 2010-2011

CEMFA

AF 2010-2011

Autres responsables de l'instruction (RI)

AF 2011-2012

Recommandation 2

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes d'utiliser les données provenant de l'analyse annuelle des besoins par catégorie professionnelle ainsi que la désignation linguistique des unités de travail pour mieux planifier le nombre de cours à donner et améliorer les horaires des cours en français et en anglais dans les établissements afin de répondre à la préférence linguistique des étudiants.

Plan d'action des FC

Nous sommes d'accord avec la recommandation. Comme nous l'avons établi avec la recommandation précédente, les approches que nous privilégions à l'heure actuelle relativement au processus d'EAGPM (et les résultats qui en découlent) ne nous fournissent pas les données nécessaires pour faire une meilleure planification des exigences et des horaires des cours. La planification de l'instruction individuelle varie légèrement d'un environnement à l'autre, mais la nature des processus

demeure la même : ils sont établis selon les résultats de l'EAGPM, de même que selon les commentaires des écoles professionnelles chargées de fournir cette instruction. En ce moment, nous déterminons le nombre de cours requis d'après le nombre de membres du personnel devant suivre le cours. Afin de permettre aux membres du personnel de suivre leur instruction dans la LO de leur choix, il faudra ajouter des critères plus précis. Par conséquent, pour pouvoir mettre en œuvre la recommandation 2 il faut d'abord, entre autres, avoir mis en œuvre la recommandation 1. Lorsque ce sera fait, conformément à l'approche fonctionnelle énoncée dans le Modèle de transformation du Programme des langues officielles (MTPLO), nous commencerons à établir les besoins individuels en matière d'éducation et de formation en seconde langue officielle (EFSLO) par l'entremise du processus d'EAGPM.

Lorsque nous aurons obtenu certains résultats, l'ACD chargera le comité d'II et E de mettre au point un mécanisme permettant d'analyser les données brutes provenant de l'EAGPM et de prendre en considération les besoins institutionnels stratégiques en matière d'EFSLO. De plus, par l'entremise du comité d'II et E et, cette fois, avec l'aide du Conseil de perfectionnement professionnel (CPP) qui fournira une orientation et formulera des directives, l'ACD dressera une liste de priorités, en plus d'élaborer un plan pour en assurer la mise en œuvre.

Il est important de noter que tous les environnements ont manifesté leur souhait (et leur enthousiasme) de se voir proposer une solution commune pour l'ensemble des FC. On s'attend à ce que les mesures qui auront été prises pour répondre aux recommandations 1 et 2 soient fort utiles pour garantir une planification stratégique menant à l'élaboration de plans d'II et E qui tiennent compte du besoin d'offrir aux membres des FC une instruction dans la LO de leur choix. Les FC pourront ensuite concentrer leur attention sur la question de l'obtention de ressources adéquates.

Échéances et responsables

CPM (ADC, DBPP et DLO)

AF 2010-2011

CEMFA (2 DAC)

AF 2010-2011

RECOMMANDATIONS FAITES
AUX FORCES CANADIENNES
POUR CHACUN DES OBJECTIFS,
PLAN D'ACTION DES FORCES
CANADIENNES ET COMMENTAIRES
DU COMMISSAIRE

Nous remercions les Forces canadiennes de nous avoir fait parvenir leur plan d'action pour donner suite aux recommandations contenues dans ce rapport. Nous reconnaissons que ce plan d'action se veut un plan nettement stratégique et qu'il devra être soutenu par des plans d'action opérationnels détaillés. Ces derniers seront établis par les responsables de l'instruction et de l'éducation au sein de la Défense nationale. Nous reconnaissons aussi que ces plans d'action opérationnels seront suivis de façon rigoureuse par le directeur des langues officielles (DLO). Nous acceptons cette approche étant donné la complexité organisationnelle des Forces canadiennes et le nombre important d'intervenants concernés. Nous croyons que le plan d'action stratégique des Forces canadiennes témoigne de leur volonté de mettre en œuvre nos recommandations.

De façon générale, les Forces canadiennes se donnent les deux prochaines années pour mettre en œuvre nos recommandations. Elles affirment vouloir maintenir, durant la phase de mise en œuvre, l'esprit de collaboration qui a existé entre elles et le Commissariat aux langues officielles tout au long de la vérification. Nous partageons la volonté de poursuivre dans cette voie et sommes prêts à participer, de quelque façon que ce soit, au suivi des divers plans d'action détaillés.

Les Forces canadiennes souscrivent à chacune de nos 20 recommandations. En général, nous sommes satisfaits des mesures qu'elles envisagent de prendre pour mettre en œuvre nos recommandations sur le plan stratégique. Cependant, notwithstanding le caractère stratégique du plan d'action proposé, nous croyons que certaines des mesures proposées pourraient être un peu plus étoffées. C'est le cas, entre autres, des mesures visant à combler la pénurie d'instructeurs qualifiés sur le plan linguistique et les lacunes en matière de traduction du matériel de

Plan d'action des FC

formation en classe. Ces deux problèmes perdurent depuis longtemps, comme nous le mentionnons dans le rapport. Nous voudrions voir, dans les plans d'action détaillés, des mesures plus concrètes pour régler ces deux problèmes systémiques en particulier. Nos commentaires détaillés au sujet de quelques-unes des mesures envisagées se trouvent après certains des plans d'action proposés par les Forces canadiennes.

Recommandation 1

Nous sommes d'accord avec cette recommandation. Le processus d'EAGPM constitue l'un des outils de planification stratégique que les FC peuvent explorer pour garantir que les efforts menant aux plans d'Il et E tiennent compte du besoin d'offrir aux membres des FC de l'instruction dans la LO de leur choix. À la suite de la recommandation et des discussions qui en ont découlé sur les enjeux communs, les FC mettront sur pied une série de mesures progressives visant à intégrer les besoins linguistiques au processus d'EAGPM. Dans le cadre de ces mesures, à compter de l'année financière (AF) 2010-2011, le DLO organisera des séances de sensibilisation et d'information à chaque EAGPM pour veiller à ce que les autorités en matière de groupes professionnels, les conseillers de branche et les autres intervenants clés soient conscients du concept de gestion fonctionnelle en ce qui a trait à leurs groupes respectifs, ainsi que du besoin d'intégrer la formation linguistique aux plans des militaires qui seront appelés à travailler au sein d'unités où ils devront avoir des compétences dans leur langue seconde. Nous comprenons bien l'importance de définir clairement les besoins en formation linguistique dans le processus de planification de la relève pour les militaires prometteurs, et nous la mettrons en valeur (grâce à certaines recommandations énoncées plus bas).

a) d'instaurer un système de surveillance de la promotion des officiers supérieurs qui s'appuie sur la directive récente du chef d'état-major de la Défense; de fournir au chef du personnel militaire des rapports d'étape sur cette initiative; d'adopter une démarche aussi transparente

Forces canadiennes :

Le commissaire aux langues officielles recommande aux

Recommandation 18

b) d'intégrer la formation linguistique dans les plans d'instruction des militaires qui seront appelés à travailler dans des unités nécessitant des connaissances dans leur langue seconde.

ces unités;

a) d'obliger la tenue de discussions entre le groupe de gestion des carrières militaires et les commandants des unités bilingues pour veiller à ce qu'un nombre suffisant de militaires puissent être affectés dans le contexte du concept de la gestion fonctionnelle prévu dans le Modèle de transformation du Programme des langues officielles, de manière à satisfaire aux exigences linguistiques de ces unités;

Forces canadiennes :

Le commissaire aux langues officielles recommande aux

Recommandation 17

Le commissaire aux langues officielles recommande que le Centre de perfectionnement professionnel des militaires du rang prenne des mesures proactives pour veiller à ce que, pendant les séances plénières et les présentations d'experts, les francophones aient toutes les occasions de participer aux activités dans la langue officielle de leur choix.

Recommandation 16

Le commissaire aux langues officielles recommande que les autorités du Collège militaire royal cherchent à déterminer les raisons qui expliquent le taux d'échec supérieur dans la composante « bilinguisme » et qu'elles prennent les mesures nécessaires pour le réduire au minimum.

Recommandation 15

de compétence linguistique supérieur au niveau BB actuellement requis et que les Forces canadiennes les appuient dans leurs efforts.

Le commissaire aux langues officielles recommande au chef du personnel militaire, à la lumière des préoccupations soulevées, de revoir le système de gestion des carrières afin d'améliorer l'accès à la formation en langue seconde et de favoriser le maintien des acquis des officiers qui doivent travailler dans leur langue seconde et veiller à maintenir leurs compétences linguistiques.

Recommandation 20

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes d'accorder la priorité à la formation en langue seconde, comme c'est le cas pour les corps des officiers, des militaires du rang qui devront assumer des rôles de leaders au sein d'unités bilingues, à des étapes précises de leur carrière.

Recommandation 19

Objectif 4 : S'assurer que la formation linguistique est offerte de façon à accroître les compétences linguistiques des officiers, comme le prévoit le Modèle de transformation du Programme des langues officielles.

b) de veiller à ce que le système de points pour la promotion des militaires du rang bilingues désirant occuper des postes clés ou obtenir des promotions à des postes supérieurs tienne compte des trois compétences linguistiques : la lecture, l'écriture et l'interaction orale.

que stricte en ce qui a trait à la promotion des adjoints-chefs, des premiers maîtres de première classe et des commandants d'établissement d'instruction, ces démarches ayant comme objectif de faire en sorte que des mesures correctives soient prises rapidement;

internes dans les deux langues officielles dans certains établissements d'instruction, de façon à améliorer la qualité de ces documents et à écourter les délais de production et, éventuellement, à en faire une pratique courante.

Recommandation 8

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes, en ce qui a trait aux groupes professionnels dans l'aviation et la marine régis par des conventions internationales, tels les membres d'équipage d'aéronefs ainsi que les officiers des opérations et des communications sur les navires :

a) d'offrir aux candidats une instruction de base dans la langue officielle de leur choix et de fournir aux francophones, durant cette instruction, la phraseologie anglaise pertinente;

b) d'offrir en temps voulu, en anglais seulement, conformément aux conventions établies, l'instruction avancée qui requiert des manœuvres et des techniques en temps réel à l'aide d'un équipement désigné;

c) de s'assurer que les candidats francophones qui suivent cette instruction avancée possèdent les compétences nécessaires dans leur deuxième langue pour assimiler complètement les manœuvres et les techniques requises.

Recommandation 9

Le commissaire aux langues officielles recommande :

a) que les Forces canadiennes, pour les postes de soutien technique et d'autres postes techniques, veillent à ce que le matériel pédagogique technique soit traduit en français et que l'instruction soit offerte en français et, en outre, qu'elles fassent en sorte que les candidats disposent du vocabulaire technique en anglais et d'un soutien pour la lecture des guides du fabricant, si ces ouvrages ne sont pas offerts en français;

b) que durant le processus d'approvisionnement en équipement et en machinerie, les Forces canadiennes exigent des fournisseurs que les guides du fabricant soient dans les deux langues officielles ou qu'elles en obtiennent les droits de traduction.

Recommandation 10

Le commissaire aux langues officielles recommande que le concert confié à l'Académie canadienne de la Défense, de concert avec les autres responsables de l'instruction, d'établissement et la coordination d'un mécanisme d'II et E visant à optimiser la méthode d'enseignement pour chaque catégorie professionnelle, en tenant compte de diverses options en vue d'offrir une instruction de qualité qui satisfait aux exigences de la Loi sur les langues officielles.

Recommandation 11

Le commissaire aux langues officielles recommande que le directeur des langues officielles veille à ce que les divers services et établissements d'instruction mettent en œuvre des mesures précises afin de créer un milieu propice à l'apprentissage dans les deux langues officielles.

Recommandation 12

Le commissaire aux langues officielles recommande que l'Académie canadienne de la Défense, de concert avec les autres responsables de l'instruction, intègre, dans l'actuelle initiative visant à mesurer le rendement en matière d'II et E, une composante permettant de mesurer le rendement du système en fonction des objectifs et des sous-objectifs sur la langue d'instruction.

Objectif 3 : S'assurer que le système d'II et E n'entraîne pas de répercussions négatives sur l'emploi, l'affectation ou l'avancement des militaires du rang et des officiers de l'un ou l'autre des groupes de langue officielle.

Recommandation 13

Le commissaire aux langues officielles recommande que les Forces canadiennes mettent en valeur, au cours du processus de recrutement et dans le cadre des campagnes promotionnelles, les avantages, pour les militaires, d'être bilingues, tant sur le plan professionnel que personnel.

Recommandation 14

Le commissaire aux langues officielles recommande que, durant leurs études au Collège militaire royal de Kingston et au Collège militaire royal de Saint-Jean, les élèves-officiers puissent avoir l'occasion de poursuivre leur formation en langue seconde en vue d'atteindre un niveau

ANNEXE C

LISTE DES RECOMMANDATIONS POUR CHACUN DES OBJECTIFS

Objectif 1 : S'assurer que la planification stratégique menant aux plans en matière d'I et E tient compte de la nécessité de fournir aux membres des Forces canadiennes l'instruction dans la langue officielle de leur choix.

Recommandation 1

Le commissaire aux langues officielles recommande que les Forces canadiennes intègrent, de façon permanente, l'évaluation des besoins linguistiques dans le processus d'examen annuel des groupes professionnels militaires afin de prendre les mesures nécessaires pour combler le manque de personnel qualifié sur le plan linguistique, suivant les besoins.

Recommandation 2

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes d'utiliser les données provenant de l'analyse annuelle des besoins par catégorie professionnelle ainsi que la désignation linguistique des unités de travail pour mieux planifier le nombre de cours à donner et améliorer les horaires des cours en français et en anglais dans les établissements afin de répondre à la préférence linguistique des étudiants.

Recommandation 3

Le commissaire aux langues officielles recommande que les Forces canadiennes veillent à ce que la priorité assignée à l'instruction soit toujours incluse parmi les trois premières priorités de dotation et que tous les efforts possibles soient consacrés à la dotation des postes d'instructeurs en vue d'être davantage en mesure d'offrir aux militaires une instruction et un appui dans la langue officielle de leur choix.

Recommandation 4

Le commissaire aux langues officielles recommande que, chaque année, les responsables de l'instruction, les commandants responsables des établissements d'instruction et les gestionnaires des carrières déterminent

le nombre d'instructeurs requis pour chaque catégorie professionnelle afin de répondre aux besoins en matière d'instruction dans les deux langues officielles, et qu'ils prennent les mesures nécessaires en matière de formation en langue seconde en vue de remédier à la pénurie d'instructeurs qualifiés sur le plan linguistique.

Objectif 2 : S'assurer que la gouvernance de l'I et E favorise le respect du choix de langue officielle fait par les militaires du rang et les officiers pour leur instruction et leur éducation.

Recommandation 5

Afin de mieux répondre aux besoins d'un effectif intégré et unifié, le commissaire aux langues officielles recommande à l'Académie canadienne de la Défense de terminer son examen de la DOAD 5031-2 en vue de mieux intégrer les langues officielles dans le cadre de gestion de l'I et E, à savoir dans l'ordonnance elle-même ainsi que dans la composition et les fonctions du Comité de l'I et E.

Recommandation 6

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes d'adopter, dans toutes les bases et à celui qui existe à la Base des Forces canadiennes Borden, où est désigné comme champion des langues officielles un officier de grade supérieur chargé de toutes les questions relatives aux langues officielles, y compris la langue d'instruction.

Recommandation 7

Le commissaire aux langues officielles recommande :

- a) que les établissements d'instruction améliorent leurs pratiques de planification et d'établissement de priorités en ce qui a trait à la traduction de l'ensemble du matériel pédagogique;
- b) que les Forces canadiennes entreprennent des négociations avec le Bureau de la traduction afin de mettre à l'essai la pratique de rédaction simultanée de documents

LISTE DES OBJECTIFS ET DES CRITÈRES DE VÉRIFICATION

OBJECTIFS	CRITÈRES
1) S'assurer que la planification stratégique menant aux plans en matière d'II et E tient compte de la nécessité de fournir aux membres des Forces canadiennes l'instruction dans la langue officielle de leur choix.	a) Vérifier si, dans le processus d'examen annuel des groupes professionnels militaires et dans l'établissement des plans de recrutement stratégique et de production, on détermine les besoins en ressources humaines en tenant compte des désignations linguistiques des différentes unités des Forces canadiennes. b) Vérifier si les plans en matière d'II et E incluent l'estimation des besoins en instruction selon la langue officielle choisie par les militaires.
2) S'assurer que la gouvernance de l'II et E favorise le respect du choix de langue officielle fait par les militaires du rang et les officiers pour leur instruction et leur éducation.	a) Vérifier si la structure et le partage des tâches des divers intervenants appuient l'instruction dans la langue officielle choisie. b) Vérifier si les établissements d'instruction prennent les mesures nécessaires pour intégrer dans leur planification opérationnelle l'instruction des militaires dans la langue officielle de leur choix. c) Vérifier si la formation offerte dans les établissements d'instruction est adaptée aux exigences linguistiques des militaires du rang et des officiers. d) Vérifier si les établissements d'instruction favorisent un milieu propice à l'apprentissage dans les deux langues officielles. e) Vérifier si le système de mesure du rendement de l'II et E tient compte de l'instruction des militaires dans la langue officielle de leur choix.
3) S'assurer que le système d'II et E n'entraîne pas de répercussions négatives sur l'emploi, l'affectation ou l'avancement des militaires du rang et des officiers de l'un ou l'autre des groupes de langue officielle.	a) Vérifier si les recrues des deux groupes de langue officielle désireuses d'obtenir une instruction dans la langue officielle de leur choix connaissent des obstacles systémiques au moment de leur enrôlement. b) Vérifier si des obstacles systémiques nuisent à l'affectation ou à l'avancement des militaires du rang et des officiers des deux groupes de langue officielle qui ont suivi l'instruction dans la langue officielle de leur choix.
4) S'assurer que la formation linguistique est offerte de façon à accroître les compétences linguistiques des officiers, comme le prévoit le Modèle de transformation du Programme des langues officielles.	a) Vérifier si l'II et E incorpore, tel qu'il a été prévu, la formation linguistique des officiers. b) Vérifier si les officiers nouvellement affectés à des postes qui requièrent l'usage des deux langues officielles.

LISTE DES ÉTABLISSEMENTS
D'INSTRUCTION VISITÉS

Chef du personnel militaire (CPM)

- Collège militaire royal du Canada (CMR), Kingston
- Collège des Forces canadiennes, Toronto
- École d'administration et de logistique des Forces canadiennes (EALFC), Borden
- École de leadership et de recrues des Forces canadiennes (ELRFC), Garnison Saint-Jean
- Collège militaire royal de Saint-Jean (CMR Saint-Jean), Saint-Jean-sur-Richelieu
- Centre de développement professionnel des membres du rang (CDPMR), Saint-Jean-sur-Richelieu
- École de langues des Forces canadiennes, région de la capitale nationale
- Centre de développement de l'Instruction des Forces canadiennes, Borden

Chef d'état-major de l'Armée de terre (CEMAT)

- École de la tactique, Gagetown
- École d'infanterie, Gagetown
- École de l'Armée blindée, Gagetown
- École d'électronique et des communications des Forces canadiennes (EECFC), Kingston
- École du génie électrique et mécanique des Forces canadiennes (EGEMFC), Kingston

Chef d'état-major de la Force maritime (CEMFM)

- École navale des Forces canadiennes (ENFC), Esquimalt
- École des opérations navales des Forces canadiennes (EONFC), Halifax
- École du génie naval des Forces canadiennes (EGNFC), Halifax
- École de la marine (Venture, Centre d'Instruction des officiers de marine (Venture, CIOm), Esquimalt)

Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA)

- École centrale de vol (ECV), Winnipeg
- École de navigation aérienne des Forces canadiennes (ENAF), Winnipeg
- École d'études aérospatiales des Forces canadiennes (EEAF), Winnipeg
- École de technologie et du génie aérospatial des Forces canadiennes (ETGAFC), Borden
- École de pilotage des Forces canadiennes (2 EFPC), Moose Jaw
- 419^e Escadron d'entraînement à l'appui tactique (419 EEAT), Cold Lake
- 3^e École de pilotage des Forces canadiennes (3 EFPC), Winnipeg

VIII CONCLUSION

Dans l'ensemble, la vérification a montré que plusieurs éléments continuaient d'empêcher les FC d'être entièrement conformes à la *Loi sur les langues officielles* dans le cadre du système d'I et E.

Nous avons évalué quatre volets clés de l'instruction individuelle et de l'éducation des militaires offertes par les FC. Le premier volet traitait de la planification stratégique et opérationnelle, et visait à vérifier que les plans en matière d'I et E qui découlent des processus de planification tiennent compte de la nécessité d'offrir aux militaires l'instruction dans la langue officielle de leur choix. Le deuxième aspect portait sur l'efficacité des FC à définir le cadre de responsabilité de l'I et E et à gérer l'offre d'instruction et d'éducation afin que le système respecte les préférences linguistiques de ses membres. Le troisième volet concernait le recrutement, les affectations et l'avancement des militaires, et visait à vérifier si, du point de vue des langues officielles, le système d'I et E nuisait à certains militaires. Enfin, nous avons examiné la façon dont la formation en langue seconde était intégrée dans l'I et E, et en quoi elle contribuait à améliorer la capacité des FC à répondre à leurs obligations linguistiques.

Pour chacun de ces domaines, nous avons formulé des recommandations précises en vue d'aider les FC à mieux se conformer à la *Loi* dans le cadre de leur système d'I et E. Dans l'ensemble, ces recommandations visent à mieux intégrer les langues officielles dans la planification, la gestion et les processus liés à l'I et E. À l'heure actuelle, les langues officielles sont principalement considérées comme une fonction administrative qui doit être gérée en dehors des paramètres de l'I et E.

Enfin, à maintes reprises, nous avons discuté de sujets visés par le Modèle de transformation du Programme des langues officielles. Notre analyse, du point de vue de l'I et E, a révélé, dans certains domaines, des lacunes qui pourraient empêcher les FC d'atteindre les objectifs définis dans le Modèle de transformation. Nous avons formulé des recommandations précises au sujet de la formation en langue seconde et du maintien des acquis, de la pénurie non résolue d'instructeurs qualifiés sur le plan linguistique, de la traduction du matériel pédagogique technique ainsi que de l'affectation et la promotion de militaires du rang et d'officiers possédant les compétences linguistiques nécessaires.

Néanmoins, il existe certains signes encourageants, comme la participation récente du DOL à l'examen annuel des besoins opérationnels, qui mène à l'établissement des plans en matière d'I et E, et la directive récente du chef d'état-major de la Défense, qui précise que les officiers supérieurs doivent satisfaire aux exigences linguistiques de leur grade pour être admissibles à une promotion ou à des nominations ultérieures. L'application des recommandations formulées dans le présent rapport permettra aux FC de satisfaire entièrement aux exigences de la *Loi* en ce qui a trait au système d'I et E, et de poursuivre la mise en œuvre de leur Modèle de transformation du Programme des langues officielles.

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes d'accorder la priorité à la formation en langue seconde, comme c'est le cas pour les corps des officiers, des militaires du rang qui devront assumer des rôles de leaders au sein d'unités bilingues, à des étapes précises de leur carrière.

Norme de compétence linguistique BBB

La norme linguistique BBB semble être utilisée à plusieurs fins au sein des FC. Nous avons pris connaissance de la notion de *niveau fonctionnel* au cours de cette

vérification. On considère généralement que ce niveau peut être appliqué à la majorité des situations requérant des compétences en langue seconde. Comme c'est le cas dans la fonction publique, chaque catégorie de fonctions ou d'emplois doit être évaluée selon ses exigences précises pour chaque compétence : la lecture, l'écriture et l'interaction orale. On nous a souvent dit que le niveau BBB ne convenait pas à toutes les situations et que, dans bien des cas (ceux des instructeurs, par exemple), il n'était pas suffisant. Soulignons également que, parfois, le niveau B peut être approprié pour une ou deux des compétences linguistiques, comme la lecture ou l'écriture, mais insuffisant pour l'interaction orale. Nous savons que le DLO est en train de revoir les exigences linguistiques des diverses fonctions et qu'il est conscient de la nécessité d'établir des distinctions selon les diverses compétences, dont la lecture, l'écriture et l'interaction orale. De plus, l'ordonnance sur la formation en langue seconde, qui ne fournit aucune information à ce sujet, est également en cours de révision pour tenir compte de cet aspect.

Compétence linguistique des officiers

Le Modèle de transformation du Programme des langues officielles comprend diverses activités prioritaires, telles que faire en sorte que les officiers satisfassent au profil linguistique CBC avant d'être promus à des niveaux supérieurs. Le Modèle prévoit, par exemple, que les brigadiers-généraux et les commodores atteindront et maintiendront un niveau linguistique CBC d'ici 2011. Nous avons souligné qu'actuellement les généraux, les colonels ainsi que les capitaines de la Marine n'ont pas tous atteint ces niveaux. En outre, les candidats doivent non seulement atteindre le niveau requis, mais aussi le maintenir. À plusieurs reprises, on nous a mentionné qu'après avoir atteint le niveau requis, certains ne

Recommandation 19

faisaient plus d'efforts pour le maintenir ou n'avaient pas l'occasion de se servir de leurs compétences linguistiques nouvellement acquises.

Notre discussion avec les responsables du système de gestion des carrières militaires nous a aussi révélé qu'il était actuellement impossible de garantir qu'un officier ayant suivi une formation linguistique sera affecté à des fonctions qui requerront l'usage de ses compétences linguistiques nouvellement acquises. À cet égard, on nous a aussi dit qu'il serait peut-être difficile de trouver un nombre suffisant de postes bilingues qui correspondent aux besoins opérationnels. Le Modèle de transformation du Programme des langues officielles précise qu'il faudra apporter des modifications majeures au système de gestion des carrières des militaires afin de choisir ceux qui suivront la formation en langue seconde et, par la suite, de les affecter à des fonctions où ils pourront utiliser cette langue. Cette situation mérite une attention particulière puisqu'elle est au cœur de la réussite du programme de formation linguistique, qui fait partie intégrante de l'I et E et du Modèle de transformation du Programme des langues officielles.

« En tant que membre des Forces canadiennes, j'aimerais qu'il soit plus facile d'obtenir une formation linguistique, de façon à encourager le bilinguisme. » [traduction] - Un étudiant anglophone

Recommandation 20

Le commissaire aux langues officielles recommande au chef du personnel militaire, à la lumière des préoccupations soulevées, de revoir le système de gestion des carrières afin d'améliorer l'accès à la formation en langue seconde et de favoriser le maintien des acquis des officiers qui doivent travailler dans leur langue seconde et veiller à maintenir leurs compétences linguistiques.

affirmation. Nous sommes d'avis que l'une des principales faiblesses du système d'Ill et E est que la formation linguistique n'en fait pas encore partie intégrante.

La DOAD 5039-7 souligne que l'accès à l'EFSLO dépend des obligations qui découlent de la Loi sur les langues officielles ainsi que des besoins opérationnels des FC, qui sont déterminés chaque année par les divers services et par le DLO. Nous aimerions, dans ce rapport de vérification, plaider en faveur d'un accès prioritaire pour une catégorie de candidats potentiels souvent évoquée pendant les entrevues. Il s'agit des militaires du rang des deux groupes linguistiques, qui ont été nombreux à nous dire qu'il leur était très difficile d'obtenir une formation en langue seconde. Ils ont affirmé en avoir besoin soit en raison de la fonction qu'ils occupaient ou allaient occuper, soit parce qu'ils allaient être promus officiers au sein d'une unité bilingue.

« S.v.p., faites que les cours de français langue seconde soient offerts au personnel anglophone sous le rang d'adjudant. Étant donné la rareté des places dans les grands centres, on pourrait leur fournir un cours de français langue seconde pour le personnel civil. » [traduction]

L'accès restreint à la formation linguistique constitue une grande préoccupation parmi les militaires du rang, mis à part chez les candidats désignés dans la planification de la relève, pour qui les cours de langue font partie de la préparation. À notre avis, l'accès à la formation en langue seconde doit être prioritaire pour ces militaires et elle doit être intégrée à des étapes précises de leur perfectionnement professionnel, comme c'est le cas pour les corps des officiers. Ces militaires du rang exerçant des rôles de leadership travaillaient en étroite collaboration avec les militaires du rang et nous croyons que, en tant que

« Il semble que nous devions attendre plus longtemps dans notre carrière pour obtenir de la formation en langue seconde. À cette étape-là, c'est notre carrière qui aura une grande importance et non l'apprentissage d'une autre langue. » [traduction]

avait de la difficulté à attirer du personnel bilingue et francophone à Toronto, mais des efforts avaient cependant été faits pour remédier au problème.

Compte tenu de l'importance stratégique de cet établissement au chapitre du développement des compétences de leadership au sein des FC, un leadership qui reflète les valeurs de la société canadienne et que pourront constater les pays avec lesquels le Canada collaborera, nous encourageons le Collège à poursuivre ses efforts dans la création d'un milieu propice à l'apprentissage dans les deux langues officielles.

OBJECTIF 4 : S'assurer que la formation linguistique est offerte de façon à accroître les compétences linguistiques des officiers, comme le prévoit le Modèle de transformation du Programme des langues officielles.

Nous avons soulevé la question de la formation en langue seconde à maintes reprises dans ce rapport, notamment en ce qui a trait à la planification stratégique. Nous avons recommandé de fournir, en priorité, cette formation aux militaires qui souhaitaient devenir instructeurs. Et, lorsque les cours n'étaient offerts qu'en anglais, nous avons recommandé que les candidats concernés puissent aussi recevoir une formation en langue seconde. Nous avons de nouveau examiné la question dans le contexte des élèves-officiers du CMR Kingston. Enfin, nous avons recommandé de rendre obligatoire la formation linguistique pour tout candidat promu à une fonction qui lui demanderait de travailler dans sa langue seconde. Toutes ces mesures placent une lourde responsabilité sur un programme qui est, de toute évidence, essentiel à la réussite de l'Ill et E.

Jusqu'ici, notre analyse de la situation nous amène à la conclusion que la formation en langue seconde peut et doit être offerte en fonction de deux objectifs : d'une part, elle doit soutenir l'acquisition de compétences linguistiques liées au travail; d'autre part, elle doit servir au perfectionnement professionnel. L'ordonnance sur la formation en langue seconde (DOAD 5039-7, Éducation et formation en seconde langue officielle pour les militaires [EFSLO]), promulguée en juin 2009, confirme ces deux paramètres d'application. De plus, elle précise que l'EFSLO constitue un élément important du système d'Ill et E. Nous sommes entièrement d'accord avec cette

et elle compte pour deux points. Pour les officiers supérieurs, les compétences linguistiques constituent des exigences immuables auxquelles ils doivent satisfaire, dans des délais précis, s'ils souhaitent être promus. Par exemple, tous les brigadiers-généraux et les commodores doivent atteindre et maintenir un niveau linguistique CBC d'ici au 31 décembre 2011. Dans une note du chef d'état-major de la Défense au corps des officiers, datée du 5 janvier 2009, on pouvait lire : « Tout officier général qui n'atteint pas ou qui n'a pas maintenu le niveau CBC requis pour son grade à la date prévue ne sera pas admissible à une promotion ni à des nominations ultérieures. » [traduction] Nous croyons que ce message met en relief l'importance du bilinguisme à titre de caractéristique clé du leadership. Pour ce qui est des autres grades, le bilinguisme demeure un *atout pour la promotion* et s'inscrit parmi les qualités de leadership requises pour l'obtention d'une promotion.

Nous tenons à féliciter le chef d'état-major de la Défense pour sa directive concernant la promotion des officiers supérieurs. Pour les FC, il s'agit d'un pas vers un objectif qui leur échappe depuis de nombreuses années. Dans cette consigne, les compétences linguistiques sont associées aux compétences de base qu'exigent les FC chez les officiers supérieurs. Toutefois, compte tenu du fait qu'actuellement environ 18 p. 100 des généraux et 37 p. 100 des colonels et des capitaines de la Marine n'ont pas le niveau CBC de compétences linguistiques requis, il faudrait surveiller de près l'application de la directive.

En outre, il serait utile d'adopter une méthode aussi transparente que stricte à l'égard des promotions pour ce qui est des trois autres catégories d'emploi et de grade énoncées dans le Modèle de transformation : les commandants d'établissements d'instruction, les adjoints-chefs et les premiers maîtres de première classe. La participation de ces grades est très importante dans la création d'un milieu propice à l'usage des deux langues officielles dans les établissements d'instruction et les unités bilingues.

Nous croyons également qu'il est nécessaire, dans le contexte actuel, puisque la désignation linguistique des unités vient de se terminer et que celle des fonctions se poursuit, d'évaluer les trois compétences (lecture, écriture et interaction orale) requises pour la promotion des militaires du rang qui sont appelés à travailler dans les deux langues officielles. Chacune de ces compétences est nécessaire à l'offre d'un service de grande qualité.

Recommandation 18

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes :

- d'instaurer un système de surveillance de la promotion des officiers supérieurs qui s'appuie sur la directive récente du chef d'état-major de la Défense, de fournir au chef du personnel militaire des rapports d'étape sur cette initiative; d'adopter une démarche aussi transparente que stricte en ce qui a trait à la promotion des adjoints-chefs, des premiers maîtres de première classe et des commandants d'établissement d'instruction, ces démarches ayant comme objectif de faire en sorte que des mesures correctives soient prises rapidement;
- de veiller à ce que le système de points pour la promotion des militaires du rang bilingues désirent occuper des postes clés ou obtenir des promotions à des postes supérieurs tienne compte des trois compétences linguistiques : la lecture, l'écriture et l'interaction orale.

Collège des Forces canadiennes

Pour connaître la situation des grades supérieurs au sein des FC, nous nous sommes rendus au Collège des Forces canadiennes, à Toronto. Cet établissement a pour mission d'offrir de l'instruction militaire professionnelle aux officiers hauts grades des FC en vue de les préparer à assumer des rôles de direction importants. Les participants sont choisis en fonction de leur potentiel de leadership.

Notre visite au Collège nous a permis de constater que les membres de sa direction ont déployé d'importants efforts en vue de créer un environnement où le français et l'anglais, en tant que langues d'instruction, sont sur un pied d'égalité. Nous avons relevé plusieurs initiatives grâce auxquelles le Collège a amélioré sa capacité de recherche documentaire dans les deux langues officielles, a embauché un plus grand nombre d'instructeurs capables de travailler en français et a renforcé ses services de traduction et ses mécanismes d'offre de cours dans les deux langues officielles. Au dire de plusieurs officiers qui y suivaient des cours, l'établissement offre un environnement d'apprentissage qui encourage l'usage des deux langues officielles. Ils se sont dits particulièrement satisfaits de pouvoir utiliser la langue officielle de leur choix pour le travail en atelier ainsi que dans leurs recherches et leurs travaux scolaires. Selon le rapport sur le rendement du Collège de 2007-2008, l'établissement

La responsabilité des affectations incombe aux commandants et au directeur général – Carrières militaires (DGCM), lequel prévoit des affectations d'emploi dès la fin de la période d'instruction de base et dès que les militaires obtiennent l'accréditation dans un groupe professionnel en particulier. Le DGCM s'appuie, entre autres, sur des priorités d'affectation bien définies. Nous avons déjà fait allusion à certaines d'entre elles quand nous avons traité de la pénurie d'instructeurs dans les différents établissements d'instruction.

Nos entrevues avec des représentants du groupe du DGCM ont révélé un manque de personnel dans de nombreux groupes professionnels et à certains grades. Par exemple, nous avons appris qu'il manquait, en tout, pas moins de 20 p. 100 de capitaines et près de 10 p. 100 de majors. Selon le DGCM, le manque de personnel de ce genre se répercute sur la capacité des FC à atteindre leurs objectifs globaux et, par extension, sur leur capacité à affecter du personnel bilingue à des fonctions bilingues. Au moment de nos visites, nous n'avons pu obtenir de données sur le taux de réussite du DGCM à ce chapitre.

À notre avis, le manque de personnel nuit grandement à la capacité des FC de répondre au souhait des militaires qui veulent poursuivre leur carrière dans la langue dans laquelle ils ont reçu leur instruction, situation qui touche un plus grand nombre de francophones que d'anglophones. En outre, ces pénuries limitent la capacité des FC à nommer des candidats ayant les compétences linguistiques requises pour travailler dans leur langue seconde. Toutefois, ce type d'affectations pourrait désormais être plus facilement réalisable, puisque l'un des objectifs du Modèle de transformation du Programme des langues officielles est d'établir des régimes de langue de travail en fonction de la désignation linguistique des unités de travail.

« Il faut donner plus d'occasions au personnel de poursuivre leur formation en langue seconde. Mais ceci doit être accompagné d'un contrat stipulant que la personne qui recevra la formation linguistique devra travailler dans un environnement ou dans une unité qui correspond à sa langue seconde. »
- Un étudiant francophone

Promotions

Des systèmes et des procédures définissent les conditions selon lesquelles les officiers et les militaires du rang bénéficieraient d'une promotion ou d'un avancement. Les FC utilisent un système de points qui tient compte, entre autres, des compétences linguistiques. Ce système détermine l'ordre dans lequel les officiers et les militaires sont classés sur la liste de mérite en vue d'une promotion. Jusqu'à cinq points sont attribués pour le bilinguisme des officiers, indépendamment de leur rang. Cette valeur englobe les trois compétences linguistiques : la lecture, l'écriture et l'interaction orale. En ce qui concerne les militaires du rang, seule l'interaction orale est évaluée,

Recommandation 17

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes :

a) d'obliger la tenue de discussions entre le groupe de gestion des carrières militaires et les commandants des unités bilingues pour veiller à ce qu'un nombre suffisant de militaires puissent être affectés dans le contexte du concept de la gestion fonctionnelle prévu dans le Modèle de transformation du Programme des langues officielles, de manière à satisfaire aux exigences linguistiques de ces unités;

b) d'intégrer la formation linguistique dans les plans d'instruction des militaires qui seront appelés à travailler dans des unités nécessitant des connaissances dans leur langue seconde.

En ce qui concerne les exigences pour l'obtention d'un diplôme, nous nous inquiétons du fait que la composante « bilinguisme » affiche le taux d'échec le plus élevé. Indépendamment de la gêne infligée à l'étudiant qui obtient son diplôme du Collège sans recevoir les honneurs militaires, cette façon de faire a pour message sous-jacent que les objectifs de bilinguisme ne sont pas très importants. Selon nous, ce n'est pas le bon message à transmettre aux officiers en début de carrière. Les autorités du CMR devraient chercher à définir les causes fondamentales de ce taux d'échec élevé et prendre les mesures nécessaires pour corriger la situation. Ce sera d'autant plus important si l'on veut mettre en application

appuient dans leurs efforts.

Le commissaire aux langues officielles recommande que, durant leurs études au Collège militaire royal à Kingston et au Collège militaire royal de Saint-Jean, les élèves-officiers puissent avoir l'occasion de poursuivre leur formation en langue seconde en vue d'atteindre un niveau de compétence linguistique supérieur au niveau BB actuellement requis et que les Forces canadiennes les

Recommandation 14

Nous sommes d'avis que les étudiants du CMR Kingston et du CMR Saint-Jean devraient avoir l'occasion d'atteindre un niveau BB actuellement requis. Le linguistique que le niveau BB actuellement requis. Le commissaire a souvent fait état de la maîtrise de la langue comme élément clé du leadership dans le secteur public. Le niveau C pour l'interaction orale signifie que l'étudiant a une meilleure capacité de persuasion, qu'il est en mesure d'expliquer un problème complexe, d'intervenir en cas de conflit, de donner des conseils et de mieux comprendre les subtilités d'une situation donnée. Ce sont là les compétences d'un leader. Le niveau de compétence linguistique CBC est associé aux postes de leadership et de gestion dans la fonction publique. Selon nous, les élèves-officiers qui atteignent un niveau CBC dès le début de leur carrière s'exprimeront mieux dans leur langue seconde dès le départ et auront une meilleure rétention, ce qui réduira la charge imposée au système de formation en langue seconde au bout du compte.

« À titre d'officier dans les Forces canadiennes, je crois qu'il est essentiel d'avoir le plus haut niveau de compétence linguistique dans les deux langues officielles. » [traduction]
- Un étudiant anglophone

En ce qui concerne les cours de niveau intermédiaire et avancé offerts aux militaires du rang, nous comprenons que, dans de nombreux cas, les francophones ayant atteint des niveaux élevés et ayant travaillé surtout en anglais au cours de leur carrière veulent suivre les cours en anglais. Cependant, nous espérons que les démarches récentes du DLO visant à établir les désignations linguistiques de toutes les unités de travail dans les FC permettront d'uniformiser les occasions où le français pourrait être utilisé en situation de travail et inciteront les francophones du rang occupant des postes de direction à travailler davantage dans leur première langue officielle. Pour augmenter, à long terme, la demande de ces cours de leadership en français, les FC doivent changer les habitudes de travail dans les différentes unités bilingues. Dans l'immédiat, il faut inciter les responsables en vue de permettre aux francophones de suivre les cours dans leur première langue officielle. En outre, les personnes compétentes doivent redoubler d'efforts pour retenir les services d'experts extérieurs qui sont en mesure de faire les présentations aux participants en français et en anglais pendant les séances plénières.

Recommandation 15

Le commissaire aux langues officielles recommande que les autorités du Collège militaire royal cherchent à déterminer les raisons qui expliquent le taux d'échec supérieur dans la composante « bilinguisme » et qu'elles prennent les mesures nécessaires pour le réduire au minimum.

la recommandation 14, qui propose que l'on donne aux élèves-officiers l'occasion d'atteindre un niveau de compétence plus élevé dans leur langue seconde.

Recommandation 16

Le commissaire aux langues officielles recommande que le Centre de perfectionnement professionnel des militaires du rang prenne des mesures proactives pour veiller à ce que, pendant les séances plénières et les présentations d'experts, les francophones aient toutes les occasions de participer aux activités dans la langue officielle de leur choix.

Au sein des FC, les affectations et l'avancement du personnel sont régis par des processus et des systèmes d'affectation et de promotion bien définis.

qui nous avons parlé, l'atteinte du niveau de compétence BB-B ne les prépare pas adéquatement à travailler dans leur langue seconde.

C'est au Centre de perfectionnement professionnel des militaires du rang (CPPMR), situé dans le campus du CMR Saint-Jean, que se donnent les cours de leadership à l'intention des militaires du rang désirant devenir officiers (sergent, adjudant, adjudant-chef, etc.). Le programme de leadership est composé de cours d'une durée de neuf ou dix semaines et d'un volet d'apprentissage à distance, offert dans les deux langues officielles. Cependant, sur le plan de la langue d'instruction, la situation est différente de celle des élèves-officiers du CMR Saint-Jean et du CMR Kingston. En effet, bien qu'il soit sous la responsabilité du CPPMR et offert dans les deux langues officielles, le cours élémentaire de leadership est, en fait, donné par les divers services eux-mêmes à huit endroits au pays. Dans les cours des niveaux intermédiaire et avancé, les étudiants peuvent travailler en groupe dans la langue officielle de leur choix, mais les cours sont donnés en anglais et assortis d'aide linguistique. De plus, les séances plénières et les présentations sont généralement préparées ou se déroulent en anglais. A plusieurs reprises, on nous a mentionné qu'après avoir atteint les niveaux intermédiaire et avancé, les militaires du rang francophones, ayant travaillé en anglais pendant la majeure partie de leur carrière (pendant près de 20 ans dans certains cas), préféreraient continuer à suivre les cours dans cette langue.

Les situations décrites ci-dessus comportent certaines lacunes sur le plan des langues officielles, touchant notamment deux aspects de la composante « bilinguisme », l'un des quatre grands piliers du CMR situé à Kingston. D'abord, il y a le niveau de compétence minimal BB-B à atteindre pour réussir le programme. L'atteinte du niveau B ne garantit aucunement que l'étudiant soit en mesure de s'exprimer convenablement en situation de travail. Les militaires nous ont fait ce commentaire à maintes reprises. Les normes de la Commission de la fonction publique associent ce niveau à des situations non courantes, relativement simples et en grande partie adaptées à l'accomplissement de tâches concrètes. Nous pouvons donc comprendre l'inquiétude d'élèves-officiers et d'étudiants de nombreux établissements d'instruction qui craignent d'être affectés à une fonction nécessitant l'usage de leur langue seconde. À notre avis, leur manque de compétences linguistiques à cet égard les désavantagera considérablement.

suivre des cours d'immersion pendant l'été au collège ou à Saint-Jean-sur-Richelieu. En général, les élèves-officiers à Kingston se sont dits satisfaits du programme d'instruction dans la langue officielle de leur choix. Toutefois, certains ont mentionné avoir eu parfois de la difficulté à trouver des ouvrages de référence en français.

« Au CMR Saint-Jean et au CMR du Canada, le fait d'avoir des groupes bilingues dans lesquels les étudiants peuvent s'exprimer soit en anglais, soit en français, est un excellent départ. »
- Un étudiant francophone
« La formation en langue seconde serait plus facile si elle se donnait dans un environnement qui vous force à apprendre cette langue seconde. » [traduction]
- Un étudiant anglophone
« Une immersion dans la langue seconde est souvent plus utile que les cours en classe, où l'on a peu de chance de s'exprimer. »
- Un étudiant francophone

Par ailleurs, nous devons mentionner que, pour revêtir la traditionnelle tunique rouge à la cérémonie de remise des diplômes et obtenir sur leur diplôme les initiales honorifiques « CMR » accolées à leur nom, les élèves-officiers du CMR de Kingston doivent avoir réussi dans les quatre composantes du programme : études, leadership militaire, aptitudes physiques et bilinguisme. Les étudiants peuvent néanmoins obtenir leur diplôme universitaire dans le domaine d'études de leur choix et poursuivre leur carrière militaire même s'ils n'ont pas atteint les normes pour les composantes « leadership militaire » et « aptitudes physiques » ou le niveau BB-B dans leur langue seconde. Toutefois, pendant la cérémonie officielle de remise des diplômes, ces élèves-officiers n'ont pas le droit de porter la tunique rouge ni l'épinglette du CMR, deux symboles nationaux du Collège. Dans la majorité des cas (environ 70 p. 100, de 2002 à 2008), c'est la composante « bilinguisme » dans laquelle les étudiants n'ont pas réussi.

Après l'obtention du diplôme, rien ne garantit que les nouveaux officiers seront affectés à des fonctions qui correspondent à la langue officielle de leur choix. L'affectation se fait selon les besoins opérationnels des divers services. D'après la majorité des élèves-officiers à

de l'instruction des recrues à l'École de leadership et de recrues des Forces canadiennes (ELRFC), à Saint-Jean-sur-Richelieu. De nouveaux cours sont donnés continuellement en français et en anglais afin de répondre, tout au cours de l'année, aux besoins du processus de recrutement.

Les étudiants de l'ELRFC que nous avons interviewés ont été nombreux à mentionner que la langue qu'ils avaient indiquée comme leur première langue officielle sur le formulaire d'entraînement n'était pas nécessairement la langue officielle de leur choix pour l'instruction. Nombre d'étudiants d'autres établissements d'instruction ont fait le même commentaire. Pourtant, l'ordonnance administrative de la Défense sur la prestation de l'instruction dans les deux langues officielles indique que l'instruction sera fournie dans la langue de préférence des candidats, laquelle ne correspond pas nécessairement à leur première langue officielle. Le DLO est au courant de cette situation et en assurera le suivi auprès du GRFC et de l'ELRFC.

Promotion du bilinguisme

Après avoir obtenu une instruction à l'ELRFC, les recrues passent à l'étape de l'instruction professionnelle ou se dirigent dans l'un des deux collèges militaires pour officiers, à Kingston ou à Saint-Jean-sur-Richelieu. Nous avons traité précédemment certains des sujets liés à la langue d'instruction pour les divers groupes professionnels, sans toutefois donner de précisions sur la situation particulière aux deux collèges militaires ni sur l'instruction des militaires du rang. Ce sera donc l'objet de la présente section. Nous évoquerons également des questions plus générales faisant un lien entre la langue d'instruction et les occasions d'affectation et l'avancement professionnel.

Instruction des nouveaux officiers

Le Collège militaire royal (CMR) situé à Saint-Jean-sur-Richelieu, au Québec, a rouvert ses portes il y a deux ans. Son programme d'études permet aux élèves-officiers d'obtenir un diplôme d'études collégiales du Québec et de poursuivre des études universitaires au CMR du Canada, situé à Kingston, en Ontario. Les deux établissements offrent des cours dans les deux langues officielles. De plus, les élèves-officiers suivent un programme de formation dans le but d'atteindre, au minimum, un niveau de compétence BB3 (lecture, écriture et interaction orale) dans leur deuxième langue officielle au cours de leur instruction. Une fois qu'il a atteint ce niveau de compétence fonctionnelle, que ce soit pendant ses études à Saint-Jean-sur-Richelieu ou ses premières années à Kingston, l'élève-officier reçoit l'accréditation pour la composante « bilinguisme » de son programme d'études et n'est plus tenu de suivre de formation en langue seconde.

« Nous devrions apprendre les deux langues officielles le plus tôt possible, car nous aurons toujours besoin des deux langues officielles dans les Forces canadiennes. »
[traduction]
- Un étudiant anglophone

En outre, la langue d'usage au Collège de Kingston passe du français à l'anglais (et vice versa), toutes les deux semaines. Cette alternance permet aux élèves-officiers d'interagir avec leurs pairs et le personnel de l'école dans leur deuxième langue officielle et d'exercer ainsi leurs compétences dans le cadre de situations réelles. Les étudiants qui n'ont pas atteint le niveau BB3 de bilinguisme fonctionnel peuvent

Le commissaire aux langues officielles recommande que les Forces canadiennes mettent en valeur, au cours du processus de recrutement et dans le cadre des campagnes promotionnelles, les avantages, pour les militaires, d'être bilingues, tant sur le plan professionnel que personnel.

Recommandation 13

Recommandation 11

Le commissaire aux langues officielles recommande que le directeur des langues officielles veille à ce que les divers services et établissements d'instruction mettent en œuvre des mesures précises afin de créer un milieu propice à l'apprentissage dans les deux langues officielles.

Systèmes de mesure du rendement

Au cours de nos visites, il a été très difficile d'obtenir des données sur le rendement en ce qui concerne la langue d'instruction. Dans la plupart des cas, ces données n'étaient pas recueillies régulièrement et, souvent, il a fallu faire les recherches à la main. En général, on a pu obtenir le nombre de francophones et d'anglophones inscrits aux différents cours. Toutefois, il existait très peu de données (et il ne fut pas aisé de les obtenir) sur les éléments suivants : les taux de réussite ou d'échec des francophones et des anglophones, les abandons pour des raisons linguistiques et le nombre de francophones devant suivre leur formation dans leur langue seconde. Lorsque nous nous sommes informés au sujet de ces données, on nous a répondu qu'il s'agissait de renseignements recueillis de façon empirique; ainsi, de nombreuses réponses étaient fondées sur une expérience personnelle. Les étudiants nous ont fourni des réponses similaires. Chacun avait des expériences ou des incidents à raconter, mais personne n'a fait référence à des rapports statistiques sur la question. Les FC doivent donc envisager d'établir des méthodes formelles pour mesurer systématiquement et périodiquement leur rendement en matière de langue d'instruction.

Nous avons mentionné précédemment que l'ACD était à mettre en œuvre un plan de modernisation de l'II et E. Ce plan comprend une initiative visant à établir un système complet de mesure du rendement en matière d'II et E pour l'ensemble des FC. On y décrit les principaux paramètres du système concernant sa capacité de combler les besoins, son efficacité, sa capacité

Recommandation 12

Le commissaire aux langues officielles recommande que l'Académie canadienne de la Défense, de concert avec les autres responsables de l'instruction, intègre, dans l'actuelle initiative visant à mesurer le rendement en matière d'II et E, une composante permettant de mesurer le rendement du système en fonction des objectifs et des sous-objectifs sur la langue d'instruction.

Objectif 3 : S'assurer que le système d'II et E n'entraîne pas de répercussions négatives sur l'emploi, l'affectation ou l'avancement des militaires du rang et des officiers de l'un ou l'autre des groupes de langue officielle.

Recrutement

Dans le cadre de la stratégie de défense *Le Canada d'abord*, publiée en 2007, les FC proposent de faire passer à 70 000 le nombre de militaires de la Force régulière d'ici 2028. On nous a dit qu'il serait difficile d'atteindre cet objectif dans le contexte actuel : le taux d'attrition chez les baby-boomers est plutôt élevé, et la vie militaire a perdu de son attrait. Pour 2007-2008, on avait estimé que 6 865 nouvelles recrues allaient s'envoler : 6 774 l'ont fait. Les objectifs sont à peine atteints. Néanmoins, le Groupe du recrutement des Forces canadiennes (GRFC) nous a informés que le pourcentage de francophones (27 p. 100) et d'anglophones (73 p. 100) reflétait les proportions de ces groupes linguistiques dans la population canadienne, sauf dans la Marine, où les francophones ne représentent qu'environ 15 p. 100 de l'effectif.

Dans les centres de recrutement, on tient compte des langues officielles dans la mesure où l'on demande aux candidats d'indiquer leur première langue officielle, s'ils sont bilingues ou s'ils connaissent d'autres langues. Cependant, il n'y a pas d'évaluation formelle des compétences dans la seconde langue officielle des candidats qui se disent bilingues. En outre, la première langue officielle indiquée servira à déterminer la langue

Milieu propice

langue officielle de leur choix. Elle ne fait par ailleurs aucune mention de la création d'un milieu propice à l'apprentissage dans les deux langues officielles, élément important pour sensibiliser à l'enseignement dans les deux langues officielles. Nous approfondissons le sujet dans la prochaine section.

A l'occasion de nos visites, nous avons pu constater de grandes divergences entre les établissements d'instruction et d'apprentissage dans les deux langues officielles. Dans l'ensemble, l'affichage était bilingue, mais selon les commentaires recueillis, souvent les notes de service, les avis et les communications orales ou écrites n'existent pas dans les deux langues officielles et, dans bien des cas, les discours et les présentations ne le sont pas non plus. En outre, de nombreux établissements d'instruction nous ont expliqué qu'ils ont tenté d'obtenir, pour leurs centres de ressources et bibliothèques, de la documentation en français, mais que nombre de documents techniques ou spécialisés ne sont pas offerts en version française. Pour ce qui est de la capacité de recherche bibliographique, nous avons été impressionnés par le Collège des Forces canadiennes, qui a déployé un effort considérable en vue d'offrir des références aux périodiques francophones ainsi qu'une proportion équitable de documents en français. De plus, le moteur de recherche électronique est offert en français et en anglais.

Au cours de nos visites, nous avons remarqué que certains établissements s'étaient peu attardés à créer un milieu propice à l'apprentissage dans les deux langues officielles. Pour certains, il nous a été dit que l'emplacement même des établissements pouvait grandement influencer sur la création de ce type de programmes. D'autres établissements nous ont affirmé qu'ils attendaient des directives des quartiers généraux ou du DLO, et qu'il leur faudrait une aide financière pour mettre en œuvre de telles initiatives. (La situation était tout autre à la BFC Borden : une campagne structurée de sensibilisation et d'éducation a été mise en œuvre par le Groupe de l'instruction de soutien des Forces canadiennes dans les établissements d'instruction de la base.)

Nos conversations ont révélé qu'il sera nécessaire d'accroître la sensibilisation à la question du milieu propice. Selon nous, il conviendrait de faire connaître les pratiques exemplaires et les succès qui en découlent, comme c'est le cas à la BFC Borden, et de promouvoir une campagne de sensibilisation bien structurée.

« Les cadres supérieurs pourraient mettre en œuvre un plus grand nombre d'initiatives en vue d'enrichir les deux cultures linguistiques. » [traduction]
- Un étudiant anglophone

Par conséquent, si ces écoles désirent jouer leur rôle d'établissements bilingues, elles doivent créer un milieu propice à l'apprentissage dans les deux langues officielles. Cela signifie, entre autres choses, que la totalité de l'affichage dans l'établissement doit être bilingue, que les notes de service et les avis doivent être transmis dans les deux langues officielles et que la documentation dans les centres de ressources et les bibliothèques doit être offerte, dans une proportion équitable, dans les deux langues officielles. Cela signifie également que les activités du corps professoral et de l'administration doivent favoriser le respect des deux groupes linguistiques dans les établissements d'instruction, et assurer une utilisation équitable des deux langues officielles dans les discours, les présentations et les cérémonies d'usage.

« Afin d'encourager un environnement propice à l'apprentissage des deux langues officielles, il serait important d'avoir plus d'initiatives de la part des cadres, des initiatives culturelles, comme des journaux par exemple. »
- Un étudiant francophone

en voie de dresser la liste des activités mises en œuvre dans les services en ce qui a trait à l'établissement de nouvelles méthodes d'enseignement.

« Quant à la formation, il faut utiliser les deux langues officielles plus souvent, sinon de façon égale. Certains cours ne peuvent être donnés dans les deux langues, ce qui ne signifie pas que l'enseignement doit être dans une langue seulement. » [traduction]
- Un étudiant anglophone

Nous avons aussi remarqué que, durant le processus d'établissement de la plupart des méthodes d'enseignement de rechange, comme l'apprentissage à distance, les besoins en matière de langues officielles ont été pris en considération dès les étapes initiales d'élaboration et de préparation des cours. Tel fut le cas, par exemple, d'un projet très intéressant de la Force aérienne, intitulé Programme de perfectionnement professionnel des officiers en aviation.

De toute évidence, les FC reconnaissent la nécessité d'établir différentes méthodes pour donner les cours. En fait, il s'agit à l'heure actuelle d'une importante initiative de l'ACD. On reconnaît, dans le programme intitulé Modernisation de l'I et E, qu'il faut adapter les méthodes afin de tenir compte du fait que les ressources militaires à consacrer aux cours se font de plus en plus rares, que les attentes des candidats à l'égard des technologies évoluent et que les efforts doivent être axés sur l'étudiant et ses besoins, plutôt que sur les méthodes d'enseignement traditionnelles. Toutefois, à l'occasion d'une présentation sur le programme, l'ACD n'a pas abordé la question des répercussions positives de telles initiatives sur la langue d'instruction.

Par conséquent, en ce qui a trait aux langues officielles, il est nécessaire d'établir une stratégie fondée sur les besoins cernés et non sur l'offre. Une telle stratégie devrait surtout viser à établir au préalable la méthode d'enseignement appropriée pour chaque groupe professionnel. Prenons le cas du commis SGR évoqué précédemment. À notre avis, il est nécessaire de définir dès le départ la meilleure combinaison de méthodes pour cette catégorie d'emploi en vue d'atteindre les meilleurs résultats possible et de répondre aux exigences de la Loi sur les langues officielles, en plus de revoir régulièrement cette combinaison. Par exemple, une combinaison réunissant l'enseignement à distance,

des ressources communautaires et du travail en classe, avec l'intervention de personnel militaire et civil, pourrait se révéler la meilleure méthode pour garantir un apprentissage de qualité et le respect du droit des apprenants de recevoir une instruction dans la langue officielle de leur choix.

Étant donné les responsabilités de l'ACD à l'égard de la modernisation de l'I et E, nous pensons que l'Académie serait bien placée pour s'occuper, de concert avec d'autres responsables de l'instruction, de la question des différentes méthodes d'enseignement. C'est dans l'optique d'une méthode proactive et intégrée que le commissaire fait la recommandation suivante.

Recommandation 10

Le commissaire aux langues officielles recommande que soient confiées à l'Académie canadienne de la Défense, de concert avec les autres responsables de l'instruction, l'établissement et la coordination d'un mécanisme d'I et E visant à optimiser la méthode d'enseignement pour chaque catégorie professionnelle, en tenant compte de diverses options en vue d'offrir une instruction de qualité qui satisfait aux exigences de la Loi sur les langues officielles.

Directive et ordonnance administrative sur la langue d'instruction

L'ordonnance DOAD 5039-6, *Prestation de l'instruction et de l'éducation dans les deux langues officielles*, promulguée en août 2009, porte sur les principaux éléments relatifs à l'instruction et à l'éducation des membres des FC dans la langue officielle de leur choix. Les sujets suivants y sont abordés : le choix de la langue, l'accès à l'I et E dans les deux langues officielles, l'aide linguistique et la disponibilité d'outils pédagogiques dans les deux langues officielles.

La DOAD 5039-6 est très succincte et laisse peu de marge de manœuvre pour son application. Toutefois, elle prévoit que l'examen final pour certains groupes professionnels militaires (tels que les pilotes) sera donné en anglais seulement, conformément aux conventions internationales. En outre, l'ordonnance précise que de l'aide linguistique peut être fournie. Toutefois, elle ne spécifie pas que cette aide linguistique devrait être une mesure administrative temporaire et qu'elle ne devrait pas se substituer à l'instruction des étudiants dans la

Recommandation 8

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes, en ce qui a trait aux groupes professionnels dans l'aviation et la marine régis par des conventions internationales, tels les membres d'équipage d'aéronefs ainsi que les officiers des opérations et des communications sur les navires :

a) d'offrir aux candidats une instruction de base dans la langue officielle de leur choix et de fournir aux francophones, durant cette instruction, la phraseologie anglaise pertinente;

b) d'offrir en temps voulu, en anglais seulement, conformément aux conventions établies, l'instruction avancée qui requiert des manœuvres et des techniques en temps réel à l'aide d'un équipement désigné;

c) de s'assurer que les candidats francophones qui suivent cette instruction avancée possèdent les compétences nécessaires dans leur deuxième langue pour assimiler complètement les manœuvres et les techniques requises.

Pour ce qui est des domaines de soutien technique et d'autres domaines techniques pour lesquels on nous a indiqué que le travail devait se faire en anglais, parce que la terminologie n'existe que dans cette langue, nous maintenons qu'il n'est pas justifié de donner l'instruction en anglais seulement parce que les conditions décrites précédemment, faisant appel à des réactions instinctives, ne sont pas en place. Nous comprenons qu'il est parfois difficile ou coûteux d'obtenir les droits d'auteur pour la traduction des guides des fabricants et que l'anglais est la langue généralement utilisée, même dans le secteur privé. Toutefois, nous sommes d'avis qu'une instruction dans leur langue maternelle, conjuguée, au besoin, à un vocabulaire technique en anglais, assurerait que les francophones ne sont pas désavantagés dans leur apprentissage. De plus, la question des droits d'auteur devrait être discutée durant le processus d'approvisionnement afin de permettre la traduction des guides des fabricants dans les deux langues officielles s'il y a lieu.

« Si le cours est donné en français, les termes techniques devraient être enseignés dans cette langue comme ils le sont dans un cours en anglais et vice versa. Cela nous permettra de communiquer plus facilement plus tard, au sein de l'unité. » [traduction]
- Un étudiant anglophone

Méthode d'enseignement

Un autre élément est susceptible d'influer sur la capacité des établissements d'instruction à donner les cours dans la langue officielle choisie par les étudiants : la méthode d'enseignement. Dans la plupart des cas, un instructeur militaire présente le matériel pédagogique en classe. Cette méthode exige beaucoup de la part des ressources humaines militaires déjà limitées, mais elle présente l'avantage de mettre en relation les étudiants et des instructeurs qui, bien souvent, reviennent d'une expérience sur le terrain. Ces instructeurs peuvent donc employer des exemples de situations réelles pour appuyer leur enseignement et faire grandement profiter les étudiants de leurs expériences.

Pendant nos visites, nous avons remarqué que chaque service mettait à l'essai diverses méthodes d'enseignement. Des efforts considérables sont déployés pour offrir certains cours à distance, à l'aide des technologies existantes ou de simulateurs. Parfois, on retient les services de collèges communautaires et, dans certains cas, les établissements d'instruction attribuent des contrats d'instruction au secteur privé. Cependant, ces initiatives nous ont semblé locales et étaient rarement communiquées aux autres services. L'ACD est maintenant

Recommandation 9

Le commissaire aux langues officielles recommande :

a) que les Forces canadiennes, pour les postes de soutien technique et d'autres postes techniques, veillent à ce que le matériel pédagogique technique soit traduit en français et que l'instruction soit offerte en français et, en outre, qu'elles fassent en sorte que les candidats disposent du vocabulaire technique en anglais et d'un soutien pour la lecture des guides du fabricant, si ces ouvrages ne sont pas offerts en français;

b) que durant le processus d'approvisionnement en équipement et en machinerie, les Forces canadiennes exigent des fournisseurs que les guides du fabricant soient dans les deux langues officielles ou qu'elles en obtiennent les droits de traduction.

« Ce serait un atout d'avoir une liste bilingue de la terminologie aérospatiale. »
- Un étudiant francophone

connaissances en anglais, du moment que les compétences linguistiques de l'étudiant le permettaient. On nous a expliqué que, dans les situations d'urgence où une réaction instinctive est requise, de sérieux problèmes de sécurité peuvent surgir si les personnes concernées doivent se mettre à traduire ou si leurs compétences linguistiques déficientes ne permettent pas une communication nette et précise. Des études illustrent cet argument⁹.

« Quand j'étudiais en anglais, ma performance était moins bonne. Cela m'a presque donné un complexe d'infériorité. »
« J'ai suivi ma formation dans ma deuxième langue officielle, car je n'avais pas le choix; dans la Marine, tout se passe en anglais. »
« J'ai appris mon métier dans ma deuxième langue officielle pour des raisons opérationnelles. L'anglais est la langue de l'aviation. »
- Des étudiants francophones

Nous comprenons la situation particulière de la Marine et des Forces armées. Nous pouvons également voir pourquoi ces deux services veulent offrir en anglais l'instruction concernant les techniques et les manœuvres requises pour répondre à une situation de façon efficace, immédiate et en toute sécurité. Cependant, nous ne croyons pas que cela soit nécessaire pour l'apprentissage de notions théoriques et fondamentales dans ces domaines. La réaction instinctive en temps réel n'entre pas en ligne de compte dans ce type d'apprentissage. L'acquisition de connaissances de base s'effectue par l'intégration logique de notions abstraites, notions qui s'assimilent mieux lorsqu'elles sont transmises dans la langue maternelle de l'apprenant. D'ailleurs, nos visites à Moose Jaw et à Cold Lake, où sont formés les pilotes de plusieurs pays de l'OTAN, nous ont permis de corroborer notre opinion. En effet, nous avons appris que, dans les pays où l'anglais n'est pas la langue courante, on enseigne la théorie aux candidats dans leur langue maternelle jusqu'à ce qu'il soit nécessaire pour eux d'exécuter des manœuvres et des techniques en temps réel à l'aide d'équipement désigné. En outre, avant de commencer leur entraînement pour l'OTAN à Moose Jaw, les pilotes étrangers doivent suivre des cours d'immersion en anglais, le plus souvent aux États-Unis.

« La formation des pilotes est axée sur l'utilisation exclusive de l'anglais. L'anglais est la langue officielle dans le domaine de l'aviation partout au monde, à l'exception du contrôle aérien au Québec. La traduction des cours devrait être offerte aux étudiants dont la langue officielle n'est pas l'anglais afin qu'ils puissent comprendre parfaitement la matière. » [traduction]
- Un étudiant anglophone

Ces arguments nous ont aidés à établir, en matière de langues officielles, certains paramètres généraux qui pourraient être appliqués aux domaines de la marine et de l'aviation. Premièrement, dans les cas où l'on peut montrer que, pour des raisons de sécurité, un candidat doit effectuer une partie de son instruction exclusivement en anglais, nous sommes d'avis que les compétences de base devraient lui être enseignées dans la langue de son choix. Nous soutenons également que, pendant cette instruction de base, les francophones doivent avoir accès aux phraséologies normalisées en anglais et qu'avant de commencer leur instruction avancée dans ces domaines, ils puissent suivre des cours de langue seconde à un niveau suffisamment avancé afin de ne pas être désavantagés en raison de leur instruction dans leur langue seconde. En ce qui a trait à l'instruction, il est clair que le niveau fonctionnel BBB actuel (compétences pour la compréhension de l'écrit, l'expression écrite et l'interaction orale) ne suffit pas pour intégrer les notions sans difficulté majeure, et pour acquérir les automatismes requis.

« La formation en aviation pourrait être améliorée pour les francophones si on leur offrait les outils suivants : des cours préalables sur les termes d'aviation, des séances d'écoute des télécommunications en temps réel, une aide en français pour les cours théoriques et la possibilité d'avoir des instructeurs francophones. »
- Un étudiant francophone

9 Atsushi Tajima, *Use of Second Language and Aviation Safety: Analysis of Fatal Miscommunication and Attempts for Prevention*, document présenté à l'assemblée annuelle de l'International Communication Association, 2008. L'ouvrage comprend des références à d'autres études.

« Bien que des normes et des pratiques recommandées adéquates aient été en place pour réglementer l'utilisation de phraséologies normalisées et de l'anglais dans les communications internationales, les inquiétudes ont redoublé quant à la piètre qualité de l'anglais observée dans certains cas d'accidents et d'incidents à grande incidence⁶. » [traduction]

Pour ce qui est de la Marine, il existe également des conventions internationales, définies par l'Organisation maritime internationale (OMI). Dans l'avant-propos d'une résolution adoptée en 2001, on peut lire : « À sa vingt-septième session, en 1973, le Comité de la sécurité maritime a décidé que, lorsque des problèmes de langue se posaient, il faudrait utiliser une langue commune aux fins de la navigation et que cette langue devrait être l'anglais. Par conséquent, le Vocabulaire normalisé de la navigation maritime (SMNV) a été élaboré, puis adopté en 1977 et modifié en 1985⁷. » L'OMI a adopté, en 2001, des phrases normalisées pour les communications maritimes externes et à bord. Elle souligne également le fait que cette phraséologie normalisée de communication « repose sur une connaissance de base de la langue anglaise⁸ ». Ainsi, bien que cette convention n'exclue pas l'utilisation d'une autre langue à bord, elle normalise, à des fins de sécurité, les communications dans le cadre de ses opérations par l'utilisation de phrases normalisées en anglais.

opérations aériennes) ainsi que les emplois techniques et spécialisés dans la Marine, comme celui d'opérateur de sonar. La Force terrestre a aussi avancé cet argument, précisant que la compréhension de l'anglais est essentielle dans les domaines des communications et des signaux, des explosifs et du transport de marchandises dangereuses.

En ce qui a trait à l'aviation, les conventions internationales, définies par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), entrent en ligne de compte. L'Organisation prévoit que les communications entre la tour de contrôle et les pilotes « doivent se faire soit dans la langue des employés de la station au sol, soit en anglais, et que l'anglais doit être utilisé si les pilotes ne connaissent pas la langue des employés de la station au sol⁹ » [traduction]. D'après nos recherches, lorsqu'un pilote vole dans l'espace aérien du Québec, il peut communiquer en français s'il le souhaite. Nous avons appris que les contrôleurs de la circulation aérienne militaire recevaient de l'instruction supplémentaire en français s'ils sont affectés à une tour au Québec (où le français peut être utilisé), comme à Bagotville. Sinon, toute l'instruction est fournie en anglais.

Soulinons un autre point : bien que des phraséologies normalisées aient été établies pour diverses circonstances en vue d'aider, par exemple, les pilotes dont la langue maternelle n'est pas l'anglais, il est impossible de couvrir toutes les situations, surtout celles qui sont urgentes et celles qui requièrent la connaissance de la situation concernant l'environnement de l'aéronef. Dans ses normes et pratiques recommandées concernant les exigences en matière de compétences linguistiques, l'OACI souligne que « toute tentative pour délimiter la portée d'une langue échouera à un moment donné, dès que le besoin de communiquer un élément nouveau et inattendu dépassera les ressources de la langue artificiellement restreinte¹⁰ » [traduction]. On peut également lire ce qui suit au sujet des compétences linguistiques en anglais dans le procès-verbal d'une réunion du Groupe consultatif régional sur la surveillance de la sécurité de l'espace aérien :

4 Organisation de l'aviation civile internationale, *Standards and Recommended Practices Concerning Language Proficiency Requirements*, p. 2.3.

5 *Ibid.*, p. 1.3.

6 Procès-verbal de la deuxième réunion du Regional Airspace Safety Monitoring Advisory Group de l'OACI, 8 octobre 2004.

7 Organisation maritime internationale, *Vocabulaire normalisé de la navigation maritime*, avant-propos de l'annexe 1.

8 *Ibid.*, page 12.

Recommandation 7

Le commissaire aux langues officielles recommande :

a) que les établissements d'instruction améliorent leurs pratiques de planification et d'établissement de priorités en ce qui a trait à la traduction de l'ensemble du matériel pédagogique;

b) que les Forces canadiennes entreprennent des négociations avec le Bureau de la traduction afin de mettre à l'essai la pratique de rédaction simultanée de documents internes dans les deux langues officielles dans certains établissements d'instruction, de façon à améliorer la qualité de ces documents et à écourter les délais de production et, éventuellement, à en faire une pratique courante.

Répercussions des exigences opérationnelles sur la langue d'instruction

Nous l'avons dit précédemment : les répercussions des exigences opérationnelles sur la langue d'instruction ont constitué l'un des thèmes récurrents de nos visites. En effet, cette question a été soulevée, d'une manière ou d'une autre, dans la majorité des établissements d'instruction (58 p. 100). Ce thème a été abordé par les membres de la Marine, de la Force aérienne et de la Force terrestre, bien qu'un peu moins souvent chez cette dernière. Un argument fréquent dans certains services, en particulier de la part de la Marine et de la Force aérienne, est le suivant : étant donné que la langue opérationnelle est l'anglais, il est plus efficace et sécuritaire d'offrir une formation en anglais aux candidats francophones, en s'assurant toutefois qu'ils le maîtrisent suffisamment pour suivre les cours. Cet argument concernait surtout les équipages d'aéronefs, les contrôleurs de la circulation aérienne et les officiers des opérations et des communications sur les navires. Quoi qu'il en soit, nous avons aussi pris note de points de vue selon lesquels les candidats devraient avoir un meilleur accès à de l'instruction dans la langue officielle de leur choix.

Dans d'autres situations, où les guides d'entretien et d'utilisation n'existaient qu'en anglais, on nous a également affirmé qu'il était plus efficace et sécuritaire de former les candidats dans cette langue. Cet argument visait surtout les équipages d'aéronefs (qui ont, eux aussi, affirmé qu'il est nécessaire de communiquer en anglais avec le pilote afin d'assurer une plus grande sécurité des

aux prises avec ces problèmes retardent parfois l'offre des cours modifiés ou actualisés aux francophones. Ce fut notamment le cas de huit établissements qui étaient en voie de réviser leur programme d'études. Les francophones ont alors eu droit à des cours n'ayant pas été mis à jour. Les anglophones ont donc eu accès plus rapidement à des cours modifiés tenant compte des changements dans la technologie et l'utilisation de l'équipement. Dans l'un des établissements d'instruction à Borden, des membres de la direction et le coordonnateur des langues officielles de la base avaient soulevé la question de l'équité à l'égard des étudiants francophones. Selon nous, le recours à des cours non mis à jour est inacceptable.

À notre avis, il existe des solutions aux problèmes de traduction. Il est évident que l'étape de traduction doit être prévue dès le début du processus de planification, c'est-à-dire au moment où sont déterminés les besoins en matière de production et de mise à jour de documents. En outre, il y aurait lieu de mieux établir les priorités de traduction de certains types de documents. Le

plus important sans doute serait de revoir la manière dont on effectue le travail de préparation de nouveaux documents au sein des établissements d'instruction. Dans la plupart des cas où ceux-ci sont produits sur place, il serait avantageux d'envisager de les rédiger dans les deux langues officielles dès le départ. Cette façon de faire non seulement réduirait considérablement les délais de production d'un document dans les deux langues officielles, mais elle assurerait également l'utilisation d'une terminologie conforme aux besoins des FC. Nous avons déjà suggéré cette méthode à certains établissements, et l'un d'eux s'est dit prêt à l'essayer. La plupart ont cependant fait savoir qu'il serait difficile de procéder de cette façon en raison, d'une part, du manque de ressources humaines capables de travailler en français et, d'autre part, des heures supplémentaires nécessaires à la production simultanée des documents dans les deux langues officielles. Nous rejetons ce dernier argument, car l'économie de temps et d'argent réalisée en ne faisant pas traduire un document compenserait largement les heures de surplus requises pour sa rédaction.

De plus, lorsque nous avons discuté de la question avec des représentants du Bureau de la traduction, ils se sont dits prêts à participer à la rédaction simultanée de documents dans les deux langues officielles au sein des divers établissements d'instruction, lorsque cela sera possible.

Responsabilités des coordonnateurs des langues officielles

À maintes reprises, nous avons discuté avec divers intervenants de leurs responsabilités et de leurs rôles respectifs, ainsi que de l'intégration des langues officielles dans les pratiques liées à l'I et E. Ces discussions nous ont permis de constater que, de façon générale, les langues officielles étaient perçues comme un élément de la gestion administrative et non une partie intégrante de l'I et E. Les coordonnateurs des langues officielles qui travaillent sur le terrain, dans les bases et les établissements d'instruction, sont principalement chargés des aspects administratifs liés à la langue de service et à la langue de travail. De façon générale, les questions liées à l'I et E ne relèvent pas de leur compétence.

Cependant, durant nos visites à la BFC Borden, nous avons été témoins de l'influence positive que peut avoir l'intervention d'un officier de grade supérieur responsable des langues officielles, y compris de la langue d'instruction, sur des individus aux prises avec de sérieux problèmes liés à cette dernière. La situation a aussi mis en relief que l'instruction dans la langue officielle de son choix faisait partie intégrante de la langue de travail. De plus, l'attribution de ces responsabilités à un officier de grade supérieur augmente les possibilités d'intervention à des niveaux supérieurs.

Recommandation 6

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes d'adopter, dans toutes les bases et tous les établissements d'instruction, un modèle similaire à celui qui existe à la Base des Forces canadiennes Borden, où est désigné comme champion des langues officielles un officier de grade supérieur chargé de toutes les questions relatives aux langues officielles, y compris la langue d'instruction.

Pendant nos visites, d'autres éléments relatifs à la gouvernance qui influent sur la capacité des FC à fournir l'instruction aux militaires dans la langue officielle de leur choix ont été soulignés. Figurent parmi ces aspects la traduction du matériel pédagogique, l'effet de l'anglais comme exigence opérationnelle sur la langue d'instruction, et la méthode d'enseignement utilisée par la plupart des établissements d'instruction. Nous examinerons chacun de ces éléments dans les sections suivantes.

Traduction du matériel pédagogique

La disponibilité de matériel pédagogique dans les deux langues officielles est essentielle à l'atteinte des objectifs linguistiques des FC en matière d'I et E. Nos visites nous ont permis de constater que la traduction était au cœur des problèmes des établissements d'instruction en ce qui a trait à leurs responsabilités linguistiques à l'égard des étudiants francophones. En effet, les entrevues ont révélé que tous les établissements d'instruction connaissaient des problèmes de traduction. D'une part, les délais de traduction de documents sont très longs (généralement, de 10 à 12 mois) et, d'autre part, la plupart des textes doivent être révisés pour s'assurer qu'ils respectent la terminologie des FC et qu'ils sont compris par tous de la même manière. La plupart de ces textes sont reliés au contenu des cours (par exemple les plans d'instruction et de leçon, les documents connexes, comme les guides, les présentations audiovisuelles et les ouvrages de référence).

« À mon avis, le vocabulaire technique est souvent mal traduit; donc, il est préférable, malgré tout, de recevoir le vocabulaire en anglais. » [Traduction]

- Un étudiant anglophone

« Le cours en français est plus difficile à suivre puisque la traduction du manuel pédagogique n'a pas été faite selon les questions qui sont posées en classe; ça ne coïncide pas. »

- Un étudiant francophone

Selon les représentants du Bureau de la traduction, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, les coûts de traduction des FC sont très élevés. Pour les dix premiers mois de 2008-2009, ils avoisinaient les 12 millions de dollars pour la Défense nationale. De plus, le Bureau nous a appris que les FC ne répondaient qu'aux deux tiers de leurs besoins en traduction. Il a également précisé qu'à l'avenir il serait difficile de répondre à la demande, compte tenu de la pénurie de traducteurs au pays. Autrement dit, la capacité actuelle totale de traduction a atteint sa limite pour les prochaines années. Étant donné que la majorité du travail dans les établissements d'instruction s'effectue en anglais, la planification de la traduction n'est faite qu'à la toute fin de la rédaction, si planification il y a. Souvent donc, il est trop tard pour garantir des délais raisonnables. Nous avons remarqué que certains des établissements d'instruction

dans son secteur de responsabilité. Il est également écrit que le CPM est responsable de la coordination en général et que l'ACD est chargée d'élaborer, de coordonner et de mettre en œuvre, pour l'ensemble des FC, des programmes d'II et E, y compris en matière de leadership, ainsi que les diverses politiques en matière d'II et E. L'ACD est aussi responsable à la fois des programmes de formation communs pour les divers services et des programmes de perfectionnement professionnel au sein des FC. Cependant, ce n'est que dans la première version de la DOAD, plus précisément dans le tableau des responsabilités, que sont définies celles du DLO en matière de langue d'instruction.

Ces responsabilités incluent l'élaboration, la promulgation et la mise à jour des politiques relatives à la langue d'instruction en ce qui concerne l'II et E et des politiques sur la langue d'instruction de la DOAD 5039-2, également en cours de révision. On ne trouve aucune référence au DLO ni à l'ordonnance sur la langue d'instruction dans la plus récente version de la DOAD 5031-2. Par ailleurs, aucune des deux versions de cette DOAD ne fait référence au fait que la langue d'instruction est un facteur essentiel à la réussite de l'II et E au sein des FC.

Donc, la question des langues officielles n'est pas expressément intégrée dans le cadre de gestion du système d'II et E. Il y a pourtant de nombreux endroits où l'on pourrait incorporer des références aux langues officielles. Premièrement, la question des langues officielles pourrait être ajoutée à la section qui décrit les principes directeurs, lorsqu'on fait référence aux considérations dont il faut tenir compte pour garantir l'efficacité de la mise en œuvre du système d'II et E. Deuxièmement, l'instruction des étudiants dans la langue officielle de leur choix pourrait être ajoutée comme l'un des résultats visés. Troisièmement, dans la section sur la mesure du rendement, les langues officielles pourraient être ajoutées comme élément à mesurer. Enfin, on pourrait inclure dans le tableau précisant les responsabilités des autorités fonctionnelles de divers services en matière d'II et E que celles-ci doivent veiller à la prestation de l'instruction dans les deux langues officielles. Les deux versions de l'ordonnance que nous avons analysées font également référence aux comités de gouvernance pour toutes les activités de perfectionnement professionnel et d'II et E au sein des FC, à savoir le Conseil de perfectionnement professionnel des FC et le Comité de l'II et E. Le Conseil réunit le CPM et ses

homologues des différents services, dont le commandant de l'ACD. Il agit sur le plan stratégique en établissant des directives générales concernant le perfectionnement professionnel. Pour sa part, le Comité s'occupe principalement de la coordination et de la mise en œuvre de l'II et E; il regroupe les responsables de l'II et E des divers services, y compris l'ACD. L'examen du mandat du Comité de l'II et E a révélé que ses fonctions étaient centrées sur le cadre de gestion du système d'II et E, la coordination de l'II et E dans l'ensemble des FC ainsi que la synchronisation et l'intégration de l'II et E conformément aux autres programmes. De plus, le Comité gère les programmes de perfectionnement professionnel et veille à ce que le système d'II et E réponde aux besoins des FC intégrées et unifiées.

Cependant, comme c'est le cas de la dernière version de la DOAD sur l'II et E, le mandat du Comité de l'II et E ne comporte aucune référence aux langues officielles. En outre, le DLO n'en est pas membre à part entière ni a le statut d'observateur. Cependant, lors de nos entrevues, il a été mentionné que, si le DLO souhaitait discuter d'une question liée aux langues officielles avec les membres du Comité, il pouvait être invité à le faire.

Recommandation 5

Afin de mieux répondre aux besoins d'un effectif intégré et unifié, le commissaire aux langues officielles recommande à l'Académie canadienne de la Défense mieux intégrer les langues officielles dans le cadre de gestion de l'II et E, à savoir dans l'ordonnance elle-même ainsi que dans la composition et les fonctions du Comité de l'II et E.

engagements à l'extérieur du pays et à certaines unités d'intervention rapide. Le deuxième englobe les activités essentielles de maintien en puissance et de changement, comme les centres de recrutement et les projets d'envergure visant à renforcer l'efficacité opérationnelle future. Le troisième comprend l'éducation, l'instruction et la gestion de carrière. Les trois derniers niveaux de priorités sont, dans l'ordre, les unités opérationnelles, le soutien aux réserves et, enfin, tout autre poste.

Selon les données recueillies durant la vérification, les FC atteignent au moins 96 p. 100 de dotation pour le niveau de priorité trois, 98 p. 100 pour le niveau deux, et 100 p. 100 pour le niveau un. Quant au niveau de priorité six, le niveau de dotation atteint 85 p. 100

seulement. La dotation pour les trois premiers niveaux est sont déployés pour qu'ils obtiennent 100 p. 100 de leurs besoins. Cependant, cela n'est pas toujours possible. Nous soutenons qu'en attribuant des instructeurs supplémentaires aux établissements d'instruction, ceux-ci pourraient mieux répondre aux exigences liées à l'instruction dans la langue officielle de préférence des étudiants. Cela serait particulièrement avantageux pour les établissements d'instruction qui constituent des centres d'excellence dans leur domaine. Ces

établissements ont des responsabilités supplémentaires en ce qui a trait à la détermination et à la diffusion du vocabulaire technique dans les deux langues officielles ainsi qu'à la communication de pratiques exemplaires. Nous avons remarqué que la Force terrestre s'intéressait particulièrement à cette question. En janvier 2007, elle a publié, aux fins de discussion, un document intitulé *Centres d'excellence des Forces canadiennes et de la Force terrestre*.

Recommandation 3

Le commissaire aux langues officielles recommande que les Forces canadiennes veillent à ce que la priorité assignée à l'instruction soit toujours incluse parmi les trois premières priorités de dotation et que tous les efforts possibles soient consacrés à la dotation des postes d'instructeurs en vue d'être davantage en mesure d'offrir aux militaires une instruction et un appui dans la langue officielle de leur choix.

Le deuxième aspect lié à la pénurie d'instructeurs qualifiés sur le plan linguistique est le fait que les francophones semblent faire plus que leur part pour

Cadre de gestion de l'II et E

Recommandation 4

Le commissaire aux langues officielles recommande que, chaque année, les responsables de l'instruction, les commandants responsables des établissements d'instruction et les gestionnaires des carrières déterminent le nombre d'instructeurs requis pour chaque catégorie professionnelle afin de répondre aux besoins en matière d'instruction dans les deux langues officielles, et qu'ils prennent les mesures nécessaires en matière de formation en langue seconde en vue de remédier à la pénurie d'instructeurs qualifiés sur le plan linguistique.

OBJECTIF 2 : S'assurer que la gouvernance de l'II et E favorise le respect du choix de langue officielle fait par les militaires du rang et les officiers pour leur instruction et leur éducation.

« A mon avis, les instructeurs bilingues sont toujours des francophones qui ont appris l'anglais. »
- Un étudiant francophone

ce qui est de travailler dans leur langue seconde. Cette situation existe depuis longtemps. En effet, en 1989, le commissaire de l'époque l'avait évoquée dans son rapport d'enquête spéciale intitulé *La langue d'instruction dans les Forces canadiennes* (pages 21 et 22). Il est temps, pour les Forces canadiennes, de s'occuper de la perception d'injustice à l'égard des instructeurs francophones qui semblent devoir assurer en majeure partie l'instruction des militaires dans la langue officielle de leur choix. Il devrait y avoir un nombre suffisant d'instructeurs de chaque groupe linguistique afin d'assurer une répartition équitable de la charge de travail.

Deux aspects doivent être examinés en ce qui a trait à la pénurie d'instructeurs. En premier lieu, il y a la priorité en dotation accordée aux établissements pour pourvoir les postes d'instructeurs. Actuellement, la dotation des instructeurs arrive au troisième rang des priorités. Au total, on compte six niveaux de priorité en dotation. Le premier est réservé aux forces déployées, aux

leurs possibilités d'avancement. Pour poursuivre leurs fonctions d'instructeurs, ce qui nuirait à francophones nous ont fait part de leur crainte de devoir qu'en anglais. Pendant les entrevues, certains instructeurs tandis que les instructeurs anglophones n'enseignaient les deux langues officielles, afin de répondre à la demande, enseignaient soit exclusivement dans une langue, soit dans langues. Il nous a été dit que les instructeurs francophones instructeurs francophones d'enseigner dans les deux préférence des militaires reposait sur la capacité de programme d'instruction dans la langue officielle de et des commandants, selon lesquels la prestation du confirmé les nombreux commentaires des instructeurs travailler dans les deux langues. Ces constatations ont francophones qui étaient bilingues et donc en mesure de des établissements (80 p. 100), ce sont les instructeurs Nous avons également remarqué que, dans la plupart capables de travailler dans les deux langues officielles. d'établissements ont rapporté un manque d'instructeurs d'instructeurs. De plus, un nombre élevé (83 p. 100) d'instructeurs. Dans 90 p. 100 des établissements d'instruction aspect, ces derniers nous ont signalé une pénurie générale des établissements d'instruction s'inquiétaient de cet avons pu constater que les commandants de la plupart répondre à la demande en matière d'instruction. Nous ressources humaines et financières nécessaires pour proposé dans la recommandation 2, il faut obtenir les Afin d'assurer la réussite du processus de planification des établissements d'instruction, il faut obtenir les ressources humaines et financières nécessaires pour répondre à la demande en matière d'instruction. Nous avons pu constater que les commandants de la plupart des établissements d'instruction s'inquiétaient de cet aspect. Dans 90 p. 100 des établissements d'instruction, ces derniers nous ont signalé une pénurie générale d'instructeurs. De plus, un nombre élevé (83 p. 100) d'établissements ont rapporté un manque d'instructeurs capables de travailler dans les deux langues officielles. Nous avons également remarqué que, dans la plupart des établissements (80 p. 100), ce sont les instructeurs francophones qui étaient bilingues et donc en mesure de travailler dans les deux langues. Ces constatations ont confirmé les nombreux commentaires des instructeurs et des commandants, selon lesquels la prestation du programme d'instruction dans la langue officielle de préférence des militaires reposait sur la capacité de instructeurs francophones d'enseigner dans les deux langues. Il nous a été dit que les instructeurs francophones enseignaient soit exclusivement dans une langue, soit dans les deux langues officielles, afin de répondre à la demande, tandis que les instructeurs anglophones n'enseignaient qu'en anglais. Pendant les entrevues, certains instructeurs francophones nous ont fait part de leur crainte de devoir poursuivre leurs fonctions d'instructeurs, ce qui nuirait à leur expérience opérationnelle et, au bout du compte, à leurs possibilités d'avancement.

Pénurie d'instructeurs

Le commissaire aux langues officielles recommande aux Forces canadiennes d'utiliser les données provenant de l'analyse annuelle des besoins par catégorie professionnelle ainsi que la désignation linguistique des unités de travail pour mieux planifier le nombre de cours à donner et améliorer les horaires des cours en français et en anglais dans les établissements afin de répondre à la préférence linguistique des étudiants.

Recommandation 2

Nous estimons que le problème découle du fait que la planification opérationnelle repose essentiellement sur la capacité des établissements à fournir l'instruction. Pour résoudre ce problème, il faudrait établir un processus de planification qui tient compte davantage de la demande plutôt que de la capacité d'instruction de chaque établissement. À notre avis, il devrait être possible de prévoir les besoins en instruction dans les différentes catégories professionnelles et de mieux synchroniser les horaires de cours, ce qui accroîtrait l'efficacité de l'II et E.

« J'ai dû acheter moi-même un logiciel pour essayer d'apprendre le français. » [traduction]
- Un étudiant anglophone
« Je suggère que les FC offrent des leçons de français ou d'anglais ou des programmes d'apprentissage autonome en attendant l'accès aux cours. » [traduction]
- Un étudiant anglophone

offre sur le Réseau étendu de la Défense. en interaction avec des éléments en synergie (ALLIES), programme d'apprentissage d'une langue en toute liberté, formation en langue seconde, par l'intermédiaire de son langues des Forces canadiennes offre à distance une qu'il s'agit d'une idée à explorer. Désormais, l'École des langues seconde. Nous appuyons cette suggestion et croyons linguistiques pourraient ainsi parfaire leurs compétences en à distance ou sur CD-ROM. Les membres des deux groupes profitable d'avoir accès à de la formation en langue seconde raprises que, pendant ces périodes d'attente, il serait nombreux candidats nous ont mentionné à plusieurs Les officiers chargés de s'occuper du PAI à la Base des Forces canadiennes (BFC) Borden de même que de

« Parmi le personnel en attente d'instruction (PAI), il y a des anglophones et des francophones et il y en a beaucoup qui ne comprennent pas ceux qui parlent l'autre langue. On fait des efforts pour se comprendre, mais ça ne fonctionne pas toujours. »
- Un étudiant francophone

Pour lancer notre analyse de la planification

d'EAGPM décrit dans la section précédente. Une fois

les décisions prises par le CPM au sujet du recrutement

et de la production interne anticîpe, chaque service

doit prendre les mesures nécessaires pour produire

suffisamment de militaires qualifiées pour répondre au

besoin établi. C'est alors que les autorités responsables

de l'I et E de chaque service, de concert avec les

établissements d'instruction concernés, élaborent les plans

en matière d'I et E pour chacun de ces établissements,

pour l'année à venir. C'est également à cette étape qu'est

soulevée, pour la première fois dans le processus, la

question d'offrir les cours dans l'une des langues officielles

ou dans les deux. Nous avons remarqué que ces plans

en matière d'I et E reflètent surtout la capacité des

établissements d'instruction de donner des cours.

Sur le plan des exigences de la Loi sur les langues

officielles, cette méthode pose problème. Premièrement,

rien ne garantit que le nombre de cours offerts réponde à la

demande, surtout en ce qui concerne les cours en français.

En clair, le nombre de cours est grandement limité par les

ressources disponibles. Cette contrainte est renforcée, pour

des raisons pédagogiques, par l'application de charges

minimales pour certains cours. En effet, pour qu'un cours

soit offert, en français ou en anglais, un nombre minimal

d'étudiants est parfois requis; si ce nombre n'est pas

atteint, le cours peut ne pas être donné.

La situation est plus problématique pour les cours en français puisqu'il y a moins d'inscriptions. En conséquence, les établissements d'instruction donnent les cours en anglais seulement ou ils ont recours à la mesure administrative qu'on appelle « aide linguistique » pour satisfaire à la demande. Le plus souvent, on adopte cette mesure lorsque l'instruction est donnée en anglais à des étudiants francophones. Elle consiste à leur offrir une aide technique en français pour les aider à comprendre les concepts étudiés. Habituellement, un instructeur francophone est affecté à l'étudiant pour lui fournir, au besoin, des explications en français, ou on lui remet de la documentation en français pour faciliter sa compréhension. Nous avons estimé que 50 p. 100 des cours offerts dans les établissements visités se situaient dans cette catégorie. En outre, le quart des étudiants francophones que nous avons rencontré ont affirmé ne pas

avoir reçu d'aide linguistique quand le cours était donné dans leur langue seconde, le quart des francophones ont affirmé ne pas avoir obtenu d'appui.

« L'aide linguistique est disponible, mais pas ponctuelle. » - Un étudiant francophone

Deuxièmement, l'approche décrite ci-dessus complique la synchronisation des horaires des établissements d'instruction avec l'arrivée des étudiants sortant de l'École de leadership et de recrues des Forces canadiennes à Saint-Jean-sur-Richelieu, toutes les 13 à 15 semaines. En fixant les horaires en début d'année, comme on le fait maintenant, on risque de retarder l'instruction des candidats qui arrivent après le début des cours. C'est une situation qui se produit fréquemment et qui souève des préoccupations parmi les responsables de l'instruction et dans les divers établissements, surtout lorsque les cours sont de longue durée ou ne sont offerts qu'une fois par an. Selon nos recherches, de nombreux étudiants la subissent. En septembre 2008, plus de 900 membres du personnel, provenant de tous les services, étaient en attente d'instruction (PAI). À Borden, au Centre de formation consécutive au recrutement (CFCR), où se trouvaient plus de 650 de ces candidats, plus du tiers étaient francophones.

Dans la majorité des cas (62 p. 100), les candidats francophones et anglophones en attente d'instruction pour leur groupe professionnel étaient affectés à divers projets dans des bases aux quatre coins du pays pour y acquérir de l'expérience pratique. Un petit nombre aussi (11 p. 100) attendait une disposition quelconque, notamment une libération pour raisons médicales. Toutefois, près du tiers (27 p. 100) attendaient sur place le début des cours. Selon une directive du CPM, cette période d'attente ne devrait pas durer plus de 90 jours, mais nous avons relevé, à l'occasion de nos visites, que certains candidats étaient au CFCR depuis plus longtemps. D'après les données du 10 février 2009, parmi les candidats au CFCR, 31 p. 100 y étaient depuis plus d'un an. Lors de notre visite au Centre, on nous a indiqué que la période d'attente pour les francophones n'était pas plus longue que celle des anglophones et que le taux de retrait des FC durant cette période d'attente au CFCR était similaire parmi les deux groupes linguistiques. Cependant, on n'a pu obtenir de données statistiques pour appuyer ces affirmations.

VII Analyse des constatations et recommandations

Objectif 1 : S'assurer que la planification stratégique menant aux plans en matière d'I et E tient compte de la nécessité de fournir aux membres des Forces canadiennes l'instruction dans la langue officielle de leur choix.

Planification stratégique

Chaque année, les FC entreprennent un processus d'analyse stratégique afin d'établir leurs besoins en ressources humaines pour les prochaines années. Chacun des services examine ses besoins opérationnels dans le cadre de l'examen annuel des groupes professionnels militaires (EAGPM), examen qui est mené en fonction de la structure des groupes professionnels militaires (SGPM), définie par les directives du CPM. Cette structure comprend la répartition des diverses catégories professionnelles de la Force régulière, y compris chaque groupe et chaque sous-groupe. La SGPM précise aussi le cadre pour l'établissement des exigences des groupes professionnels ainsi que des exigences d'emploi et d'instruction pour chacun des groupes et des sous-groupes répertoriés. Les FC sont actuellement en train de revoir ces exigences. Plus de 1 200 des 6 000 descriptions requises avaient été révisées au moment de notre vérification.

L'EAGPM donne lieu à des plans de production et de recrutement stratégique. En résumé, ces plans définissent les sources de production internes (mutation au sein du personnel) et externes (recrutement) qui seront nécessaires pour combler les besoins opérationnels. Ces plans s'échelonnent sur plusieurs années, et leur succès dépend de la capacité d'instruction interne, de l'attrition, des retraites anticipées et du résultat des activités de recrutement. Pour certaines fonctions, la formation en langue seconde doit être prise en considération, ce qui peut retarder l'affectation de certains membres des FC à des domaines précis après leur instruction de base. Nous avons été informés que, actuellement, seuls les avocats sont visés, puisqu'ils doivent être bilingues dès le début de leur affectation.

En ce qui concerne les langues officielles, le processus de prévision des besoins en ressources humaines et les

documents de production qui en découlent ne tiennent pas compte de la désignation linguistique des différentes unités des FC. Par exemple, on peut prévoir que 250 commis de soutien à la gestion des ressources (commis SGR) devront être embauchés au cours des prochaines années pour répondre à la demande, mais cette prévision ne tiendra pas compte du nombre qui sera requis pour combler les besoins linguistiques des diverses unités des FC. Cette information permettrait aux FC de déterminer si la capacité linguistique sera suffisante pour combler les besoins cernés. Ainsi, si la capacité était jugée insuffisante, les FC auraient une idée de la charge qui serait imposée au système de formation linguistique.

C'est dans cet esprit qu'il faut considérer la proposition soumise par le directeur des langues officielles (DLO) pour le processus 2009-2010. Le DLO propose que, dans l'attente de l'achèvement de la désignation linguistique des fonctions militaires, une mesure provisoire soit prise dans le processus d'EAGPM qui permet de quantifier les besoins en éducation et en formation en langue seconde (EFLS). On peut lire dans sa directive du 8 octobre 2008, à l'intention des présidents des comités d'EAGPM, l'énoncé suivant :

« [...] on demande aux présidents de considérer quels emplois exigent des capacités en langue seconde et d'estimer combien de militaires de l'occupation ou des occupations [sic] ayant fait l'objet d'un examen peuvent être disponibles pour une EFLS afin de répondre à ces besoins. »

Recommandation 1

Le commissaire aux langues officielles recommande que les Forces canadiennes intègrent, de façon permanente, l'évaluation des besoins linguistiques dans le processus d'examen annuel des groupes professionnels militaires afin de prendre les mesures nécessaires pour combler le manque de personnel qualifié sur le plan linguistique, suivant les besoins.

Nous appuyons cette initiative, car elle permet d'intégrer, dans le processus d'EAGPM, une composante linguistique qui se révèle nécessaire pour planifier les besoins en langues officielles dans les différents groupes professionnels. Cela dit, il faudra l'intégrer de façon permanente.

- Ce processus d'examen de l'II et E nous a permis de déterminer les contrôles de vérification requis, lesquels sont devenus les objectifs et les critères de la vérification suivants (également énumérés à l'annexe B).

S'assurer que la planification stratégique menant aux plans en matière d'II et E tient compte de la nécessité de fournir aux membres des Forces canadiennes l'instruction dans la langue officielle de leur choix.

- Vérifier si, dans le processus d'examen annuel des groupes professionnels militaires et dans l'établissement des plans de recrutement stratégique et de production, on détermine les besoins en ressources humaines en tenant compte des désignations linguistiques des différentes unités des Forces canadiennes.

- Vérifier si les plans en matière d'II et E incluent l'estimation des besoins en instruction selon la langue officielle choisie par les militaires.

S'assurer que la gouvernance de l'II et E favorise le respect du choix de langue officielle fait par les militaires du rang et les officiers pour leur instruction et leur éducation.

- Vérifier si la structure et le partage des tâches des divers intervenants appuient l'instruction dans la langue officielle choisie.

- Vérifier si les établissements d'instruction prennent les mesures nécessaires pour intégrer dans leur planification opérationnelle l'instruction des militaires dans la langue officielle de leur choix.

- Vérifier si la formation offerte dans les établissements d'instruction est adaptée aux exigences linguistiques des militaires du rang et des officiers.

- Vérifier si les établissements d'instruction favorisent un milieu propice à l'apprentissage dans les deux langues officielles.

- Vérifier si le système de mesure du rendement de l'II et E tient compte de l'instruction des militaires dans la langue officielle de leur choix.
- S'assurer que le système d'II et E n'entraîne pas de repercussions négatives sur l'emploi, l'affectation ou l'avancement des militaires du rang et des officiers de l'un ou l'autre des groupes de langue officielle.

- Vérifier si les recrues des deux groupes de langue officielle désireuses d'obtenir une instruction dans la langue officielle de leur choix connaissent des obstacles systémiques au moment de leur enrôlement.

- Vérifier si des obstacles systémiques nuisent à l'affectation ou à l'avancement des militaires du rang et des officiers des deux groupes de langue officielle de leur choix.

S'assurer que la formation linguistique est offerte de façon à accroître les compétences linguistiques des officiers, comme le prévoit le Modèle de transformation du Programme des langues officielles.

- Vérifier si l'II et E incorpore, tel qu'il a été prévu, la formation linguistique des officiers.

- Vérifier si les officiers nouvellement bilingues sont affectés à des postes qui requièrent l'usage des deux langues officielles.

La prochaine section présente nos constatations et les recommandations qui en découlent pour chacun des objectifs et des critères précédents.

Nous avons demandé aux FC d'élaborer un plan d'action, que nous avons inclus dans ce rapport final, à l'annexe D. Le plan comprend les mesures que les FC envisagent de prendre au cours d'une période de 24 mois afin de mettre en œuvre les recommandations formulées dans le présent rapport. Le Commissariat aux langues officielles entend faire le suivi des diverses initiatives prises par les FC au cours de cette période.

V Étendue de la vérification

Comme il a été mentionné précédemment, nous avons limité la portée de la vérification. Rappelons la distinction entre deux types d'instruction militaire très différents : l'instruction individuelle et l'instruction collective. La première est adaptée aux besoins de chaque militaire en vue de le préparer à sa carrière; la seconde s'adresse à une équipe et tient compte de son déploiement. Notre mandat se limitait à l'instruction individuelle.

Le rôle d'appui et de renfort des réservistes restreint leur accès aux postes dans les FC, et leur emploi est souvent de courte durée. De plus, il existe entre le personnel militaire régulier et les réservistes de nombreuses différences relativement à la planification, à l'affectation et au déploiement. Notre vérification était axée sur les militaires réguliers. Cela dit, il arrive que les réservistes suivent les mêmes cours que ces derniers. Pour cette raison, les FC pourraient examiner dans quelle mesure nos observations et nos recommandations peuvent s'appliquer aux réservistes.

La vérification s'est limitée aux établissements d'instruction nationaux que doit fréquenter le personnel militaire pour obtenir l'accréditation dans le système d'II et E. Les autres établissements ne sont pas liés à l'II et E et sont souvent associés à l'instruction collective ou à une instruction propre à un service en particulier. C'est le cas, par exemple, du Centre canadien d'entraînement aux manœuvres, doctrine de la Force terrestre, situé à Wainwright, en Alberta, qui prépare le personnel de la Force terrestre aux déploiements à l'étranger.

Enfin, pour les besoins de la vérification, nous avons visité 24 établissements d'instruction et rencontré des membres de leur personnel. Situés dans 11 bases des FC, un peu partout au Canada, ces centres rassemblaient au total quelque 17 800 étudiants, dont près de 27 p. 100 étaient francophones. (La liste des établissements se trouve à l'annexe A.) Ensemble, les établissements visitaient près de 500 cours, dont la moitié était des cours de base. Nous avons rencontré les autorités fonctionnelles responsables de l'II et E dans les différents services (c'est-à-dire la Marine, la Force terrestre, la Force aérienne et l'ACD) ainsi que les personnes et les équipes du Quartier général de la Défense nationale qui jouent un rôle dans ce système. En tout, nous avons rencontré plus

VI Méthodologie

Enfin, un volume important de documents ayant trait à l'II et E a été recueilli et analysé en fonction de nos critères de vérification.

Les étudiants rencontrés ont parlé ouvertement de leurs inquiétudes et expériences dans le cadre du système d'II et E. Leurs opinions, rapportées tout au long du rapport de vérification, donnent un aperçu des perceptions et des expériences des militaires.

Nous avons employé une approche systémique pour effectuer notre vérification de l'II et E. Le but n'était pas de vérifier la conformité d'un établissement d'instruction par rapport à un autre, ni de favoriser les comparaisons entre les établissements visités. Nous nous sommes plutôt concentrés sur les processus et les systèmes en place dans l'ensemble du système d'II et E. Nous avons cerné, dans sa structure et son fonctionnement, les contrôles qui sont nécessaires pour assurer le respect de la Loi sur les langues officielles. Ces contrôles sont devenus les critères de vérification avec lesquels nous avons évalué le rendement des FC. Étant donné les problèmes récurrents au chapitre des langues officielles dans la mise en œuvre de l'II et E au fil des ans, nous avons jugé que cette approche constituait la meilleure façon d'aller au cœur même des lacunes et de proposer des solutions durables qui mèneront à la conformité avec la Loi.

Dans un premier temps, avec l'aide des FC, nous avons recensé tous les processus d'II et E et tous les systèmes connexes, ce qui nous a permis de bien comprendre le fonctionnement de l'II et E dans son ensemble. Ensuite, nous avons déterminé où devraient se trouver des points de contrôle et de décision pour assurer la conformité avec la Loi. Par nos visites, nos entrevues et notre analyse documentaire, nous avons pu vérifier si les processus et les systèmes d'II et E étaient réellement adaptés aux exigences de la Loi.

« L'Instruction individuelle et l'éducation comprennent des activités d'Instruction pour des membres individuels des FC qui fournissent les compétences, les connaissances et les attitudes requises pour exécuter les devoirs assignés ou à propos desquels de l'information peut-être interprétée correctement et jugée sainement.

« L'Instruction collective comprend l'Instruction, à l'exclusion de l'II et E, conçue pour préparer des équipes, des unités et d'autres éléments à accomplir des tâches militaires conformément aux normes fixées. L'Instruction collective inclut l'exercice d'apprentissage de procédures et l'application pratique de doctrines, de plans et de procédures en vue d'acquiescer et de maintenir des capacités tactiques, opérationnelles et stratégiques? »

L'Instruction individuelle prépare le militaire à accomplir ses fonctions dans son rang ou au sein de sa profession militaire, tandis que l'Instruction collective le prépare à travailler en tant que membre d'une équipe ou d'une unité en situation de déploiement. L'Instruction collective inclura, par exemple, sur un navire, des exercices de sauvetage, ou la simulation d'une évacuation en cas d'alerte ou d'un incendie dans un milieu de travail.

Les FC fournissent de l'II et E aux militaires de tous les rangs. Le coût annuel total avoisine 1,6 milliard de dollars, ce qui comprend la solde des militaires. Les FC sont divisées en quatre commandements : la Marine, la Force terrestre, la Force aérienne et le Commandement du chef du personnel militaire (CPM). Chacun de ces commandements constitue un service distinct. Le personnel des FC compte près de 68 000 membres, dont la moitié compose la Force terrestre. Dans l'ensemble des FC, on compte 27,6 p. 100 de francophones. De plus, il y a quelque 40 000 réservistes, qui ont pour mandat de soutenir et de renforcer les forces déployées.

Plus de 42 établissements d'Instruction nationaux, répartis partout au Canada, fournissent de l'II et E. Les FC offrent quelque 1 500 cours par année répartis dans les trois forces et au Commandement du CPM. Ce dernier

a désigné l'Académie canadienne de la Défense (ACD) en tant qu'autorité responsable de l'Instruction. Les cours sont généralement dits de base (ils mènent aux certifications nécessaires à une affectation dans une unité donnée) ou spécialisés ou avancés (il s'agit de cours que suivra un militaire tout au long de sa carrière en vue de parfaire ses compétences et d'accéder à des fonctions plus spécialisées). Un peu moins de 40 000 militaires suivent des cours chaque année.

L'une des unités des FC consacrées à l'Instruction est l'ACD, située à Kingston, en Ontario. Elle a notamment pour mission de « mener le perfectionnement professionnel des Forces canadiennes, maintenir la profession des armes et être la championne de l'apprentissage continu afin d'assurer le succès opérationnel ». L'ACD, qui compte plus de 4 000 employés, se définit comme une coordonnatrice de l'Instruction individuelle et de l'éducation. Elle joue le rôle d'autorité fonctionnelle en matière d'II et E dans l'ensemble des FC, pour le compte du CPM, et gère 10 écoles, situées à Kingston, à Saint-Jean-sur-Richelieu, à Borden, à Gatineau et à Toronto. L'ACD s'occupe en particulier de l'Instruction commune aux trois forces ainsi que de l'École de langues des Forces canadiennes, du Collège militaire royal du Canada, du Collège des Forces canadiennes, du Centre de perfectionnement professionnel et du Groupe de l'Instruction de soutien des Forces canadiennes.

Il est à souligner que les FC ont diverses politiques, directives et ordonnances administratives de la Défense relatives aux langues officielles et au système d'II et E. Nous avons tenu compte de ces documents et avons porté une attention particulière à l'Instruction des militaires dans la langue officielle de leur choix ainsi qu'à la possibilité d'accès à la formation en langue seconde. La plupart de ces documents sont mentionnés dans le rapport et bon nombre d'entre eux font actuellement l'objet d'une révision. Nous en avons tenu compte pendant la vérification.

III Objectifs de la vérification et cadre législatif

nationale selon lequel les FC gèrent leur personnel « par unité et non par poste ». Elle vise à mieux cibler les besoins des groupes de travail (les unités des FC). Elle permet en outre une plus grande flexibilité dans l'assignation des tâches au sein de ces groupes. L'un de ses objectifs est de « veiller à ce que le personnel militaire et civil de la Défense nationale qualifié sur le plan linguistique [soit] affecté au bon endroit et au bon moment afin d'appuyer efficacement les opérations des FC et de se conformer à la LLO [Loi sur les langues officielles] ». La présente vérification porte sur plusieurs volets du Modèle de transformation du Programme des langues officielles qui ont une incidence sur l'II et E.

L'II et E est le système qui mène à l'accréditation dans l'un des plus de 150 groupes professionnels militaires, laquelle permet aux titulaires d'être envoyés en mission n'importe où dans le monde. Tout militaire, qu'il soit affecté à une tâche administrative à Ottawa ou nommé instructeur dans un établissement d'enseignement, doit posséder une accréditation dans un domaine ou un groupe professionnel militaire quelconque. Si le système d'II et E ne répond pas aux exigences de la Loi sur les langues officielles, il pourrait avoir des repercussions négatives sur les possibilités d'avancement des militaires et sur leur capacité d'exercer leurs droits en matière de langue de travail pendant toute leur carrière.

Les FC doivent donc veiller à ce que l'instruction individuelle et l'éducation soient offertes non seulement au bon moment et au bon endroit, mais aussi en conformité avec les objectifs de la Loi. De toute évidence, pour respecter les exigences en matière de langue de travail et fournir aux militaires un accès équitable à l'avancement et à l'emploi, la formation dans le cadre du système d'II et E doit être offerte aux participants dans la langue officielle de leur choix.

Par conséquent, la vérification a porté sur les parties V et VI de la Loi. Selon la partie V, les institutions fédérales doivent créer un milieu de travail propice à l'usage des

IV Description de l'instruction individuelle et de l'éducation

D'entrée de jeu, il importe de bien définir ce qu'on entend par « instruction individuelle et éducation » (II et E) et d'établir la distinction entre ce genre d'instruction, qui vise l'individu, et l'« instruction collective », qui ne s'inscrit pas dans la portée de notre vérification. Nous reviendrons à cette question dans la section « Étendue de la vérification ». Voici la définition des deux types de formation.

Pour satisfaire à la partie VI, il ne doit y avoir aucun obstacle à l'emploi et à l'avancement dans les institutions fédérales en raison de la langue. Ainsi, les FC doivent faire en sorte qu'il n'y ait pas de barrières systémiques à l'emploi et à l'avancement des francophones et des anglophones liées à la planification et à la prestation de l'II et E.

dans les deux langues officielles.

d'instruction doivent donc avoir une capacité de formation langue est considérée comme un droit; les établissements linguistiques. L'instruction du militaire dans sa propre langues officielles. L'instruction de former et de gérer leur personnel dans les deux les FC ont précisé qu'elles doivent être en mesure de des UB. Quant à la définition de « services personnels », établissements d'instruction des FC constituent certaines le français et l'anglais comme langues de travail. Les français; les UB, situées un peu partout au Canada, ont donnent aux francophones l'occasion de travailler en travailler dans leur première langue officielle; les ULF des unités de langue française (ULF) ainsi que des unités bilingues (UB). Les ULF permettent aux anglophones de Ce cadre prévoit des unités de langue anglaise (ULA), de satisfaire aux exigences en matière de langue de travail. ont établi le cadre de désignation des unités des FC en vue leur système d'instruction, d'affectation et d'emploi, les FC caractère unique au sein du gouvernement fédéral et de les endroits désignés par la Loi. Pour tenir compte de leur être offerts dans les deux langues officielles, dans tous précise que les services personnels et centraux doivent nationale et dans les régions désignées. L'article 36 deux langues officielles dans la région de la capitale

II Contexte et historique

La fonction de vérification au Commissariat aux langues officielles examine en profondeur des problèmes systémiques concernant l'application de la *Loi sur les langues officielles* et formule des recommandations en vue d'aider les institutions fédérales à mieux se conformer à la *Loi*. En raison de son importance stratégique, le système d'I et E actuel des FC a été inclus dans le plan triennal de vérification du Commissariat, plus particulièrement dans son plan annuel 2007-2008. La Défense nationale et les FC ont fait l'objet, en 2006-2007, d'une vérification portant sur la langue de travail (partie V) au Quartier général de la Défense nationale, à Ottawa. La présente vérification du système d'I et E sur le plan linguistique s'inscrit dans cette démarche soutenue relative à l'utilisation des deux langues officielles en milieu de travail au sein des FC.

Les FC figurent parmi les institutions les plus à risque sur le plan de la langue de travail. En effet, dans leur bulletin de rendement du rapport annuel 2006-2007 du commissaire aux langues officielles, elles ont reçu une cote très faible pour cette composante, surtout en raison de la difficulté qu'elles ont à créer un milieu propice à l'utilisation du français et de l'anglais comme langues de travail.

Au fil des ans, le Commissariat a analysé maintes fois la situation de la langue d'instruction au sein des FC. Au moment de la vérification de 1977, les francophones recevaient la quasi-totalité de leur instruction militaire en anglais. Dans son rapport de 1987 au gouverneur en conseil, le commissaire de l'époque soulignait que, si des progrès avaient été réalisés sur le plan des cours de base, il n'en demeurerait pas moins que, plus le niveau de compétence et de spécialisation était élevé, moins les cours offerts dans les deux langues étaient nombreux. L'étude spéciale de 1989 menée par le Commissariat avait révélé que les FC ne disposaient pas suffisamment de ressources humaines ni de traducteurs pour offrir la majorité de l'instruction en français. Enfin, dans son rapport d'enquête de 2006, le commissaire recommandait aux FC d'augmenter le nombre de membres du personnel d'instruction pouvant enseigner en français, soit en lui fournissant une formation linguistique en langue seconde, soit en recourant à des ressources d'instruction externes.

Ces dernières années, les plaintes liées à la langue de travail et à la participation équitable ont constitué une part importante des plaintes recevables contre les FC. Au cours des trois dernières années, au moins 50 p. 100 des 60 plaintes relatives à la langue de travail et à la participation équitable concernaient l'I et E. Mises en relief par les médias, certaines de ces plaintes ont reçu beaucoup d'attention.

Le système d'I et E dont il a été question dans la vérification est au cœur du mandat opérationnel des FC. Dans leur document sur le cadre stratégique du système d'I et E, les FC expliquent que celui-ci a pour but de « fournir l'instruction individuelle et l'éducation [...] au moment opportun et à un coût acceptable [...] afin que le personnel soit en mesure de combler les besoins opérationnels ». Dans une autre section, il est mentionné que l'un des effets désirés de l'I et E est « l'affectation en temps opportun de militaires ayant les compétences appropriées, au bon endroit et au bon moment, tout au long de leur carrière dans les FC ». De toute évidence, le système contribue grandement à la réalisation du mandat principal des FC en ce qui a trait à la protection, à la défense et au maintien de la paix dans le monde.

Toutefois, le contexte actuel dans lequel s'opère le système d'I et E complique l'atteinte de ces objectifs. En effet, les FC sont en cours de transformation : les enjeux nouvelles, comme les mouvements terroristes à l'échelle mondiale et des tensions interétatiques accrues. Les FC doivent répondre à ces menaces. De plus, elles cherchent à augmenter l'effectif, tandis que le rythme opérationnel s'accélère et que le taux d'attrition parmi les baby-boomers devient alarmant.

Il importe de rappeler que la présente vérification du système d'I et E a été entreprise dans le contexte du renouvellement du Programme des langues officielles de la Défense nationale. En octobre 2006, le chef d'état-major de la Défense et le sous-ministre ont annoncé l'adoption du Modèle de transformation du Programme des langues officielles (2007-2012) dans le but de satisfaire pleinement aux exigences de la *Loi sur les langues officielles* et aux besoins opérationnels de la Défense nationale. Cette nouvelle démarche est en conformité avec le principe établi par la *Loi sur la défense*

Le système d'instruction individuelle et d'éducation (II et E), qui fait l'objet de la présente vérification, soutient le mandat opérationnel des Forces canadiennes (FC) et contribue à l'accomplissement de leurs engagements internationaux à l'étranger. Le système permet la formation d'hommes et de femmes dans quelque 150 groupes professionnels militaires afin qu'ils disposent des compétences nécessaires pour effectuer leur travail. Ce système concerne tous les militaires, tant à leur entrée dans les FC que tout au long de leur carrière, à mesure qu'ils progressent dans le domaine de leur choix.

Le système d'II et E impose un lourd fardeau aux FC, qui doivent veiller à ce que tous leurs membres reçoivent la meilleure instruction possible. Il attribue aussi aux étudiants une responsabilité, puisque ceux-ci doivent satisfaire aux exigences élevées de leur groupe professionnel. Les FC doivent leur fournir la formation en assurant le plus grand respect des droits et des aspirations de chacun, notamment leurs droits en matière de langue de travail prévus par la *Loi sur les langues officielles*. Des carrières sont en jeu et, comme nous l'avons constaté à maintes reprises pendant la vérification, il est plus difficile de maîtriser ses émotions quand les choses vont mal.

Nous le répétons souvent dans le présent rapport : si les droits d'une personne en matière de langues officielles ne sont pas respectés pendant les premières années d'instruction, ses droits relatifs à la langue de travail et ses possibilités d'avancement pourraient s'en ressentir tout au cours de sa carrière.

Au cours de la vérification, nous avons rencontré plus de 600 personnes, dont 250 étudiants. Par conséquent, nous avons eu l'occasion de nous pencher sur de nombreux cas particuliers. Beaucoup étaient des exemples de travail acharné et de réussite; d'autres faisaient état de difficultés et de dures épreuves. Nous n'avons pas visité les 24 établissements d'instruction pour y recevoir des plaintes : certaines ont simplement été portées à notre attention, et nous avons ainsi pu mieux connaître la situation des droits individuels en ce qui concerne la langue d'instruction. Nous citons dans le présent document, dans le respect de l'anonymat, quelques commentaires et suggestions. Certaines personnes,

Nous savons que les problèmes cernés dans le cadre de notre vérification ne seront pas réglés du jour au lendemain, étant donné l'ampleur et la complexité de l'II et E. Cependant, l'engagement des FC à l'égard de la vérification nous a impressionnés. Dès le départ, leurs représentants se sont montrés extrêmement coopératifs et ont exprimé le désir de participer pleinement à la vérification, qui est considérée comme un instrument de changement dans la prestation de cet important système d'instruction dans les deux langues officielles. C'est dans cette optique qu'ont été formulées les 20 recommandations découlant de la vérification et qu'a été établi le plan d'action connexe, qui est joint à ce rapport final.

Le système d'instruction individuelle et d'éducation (II et E), qui fait l'objet de la présente vérification, soutient le mandat opérationnel des Forces canadiennes (FC) et contribue à l'accomplissement de leurs engagements internationaux à l'étranger. Le système permet la formation d'hommes et de femmes dans quelque 150 groupes professionnels militaires afin qu'ils disposent des compétences nécessaires pour effectuer leur travail. Ce système concerne tous les militaires, tant à leur entrée dans les FC que tout au long de leur carrière, à mesure qu'ils progressent dans le domaine de leur choix.

Le système d'II et E impose un lourd fardeau aux FC, qui doivent veiller à ce que tous leurs membres reçoivent la meilleure instruction possible. Il attribue aussi aux étudiants une responsabilité, puisque ceux-ci doivent satisfaire aux exigences élevées de leur groupe professionnel. Les FC doivent leur fournir la formation en assurant le plus grand respect des droits et des aspirations de chacun, notamment leurs droits en matière de langue de travail prévus par la *Loi sur les langues officielles*. Des carrières sont en jeu et, comme nous l'avons constaté à maintes reprises pendant la vérification, il est plus difficile de maîtriser ses émotions quand les choses vont mal.

Nous le répétons souvent dans le présent rapport : si les droits d'une personne en matière de langues officielles ne sont pas respectés pendant les premières années d'instruction, ses droits relatifs à la langue de travail et ses possibilités d'avancement pourraient s'en ressentir tout au cours de sa carrière.

Au cours de la vérification, nous avons rencontré plus de 600 personnes, dont 250 étudiants. Par conséquent, nous avons eu l'occasion de nous pencher sur de nombreux cas particuliers. Beaucoup étaient des exemples de travail acharné et de réussite; d'autres faisaient état de difficultés et de dures épreuves. Nous n'avons pas visité les 24 établissements d'instruction pour y recevoir des plaintes : certaines ont simplement été portées à notre attention, et nous avons ainsi pu mieux connaître la situation des droits individuels en ce qui concerne la langue d'instruction. Nous citons dans le présent document, dans le respect de l'anonymat, quelques commentaires et suggestions. Certaines personnes,

Nous savons que les problèmes cernés dans le cadre de notre vérification ne seront pas réglés du jour au lendemain, étant donné l'ampleur et la complexité de l'II et E. Cependant, l'engagement des FC à l'égard de la vérification nous a impressionnés. Dès le départ, leurs représentants se sont montrés extrêmement coopératifs et ont exprimé le désir de participer pleinement à la vérification, qui est considérée comme un instrument de changement dans la prestation de cet important système d'instruction dans les deux langues officielles. C'est dans cette optique qu'ont été formulées les 20 recommandations découlant de la vérification et qu'a été établi le plan d'action connexe, qui est joint à ce rapport final.

Objectif 4 : S'assurer que la formation linguistique est offerte de façon à accroître les compétences linguistiques des officiers, comme le prévoit le Modèle de transformation du Programme des langues officielles.

Formation en langue seconde.....	27
Norme de compétence linguistique BB.....	28
Compétence linguistique des officiers.....	28

VIII CONCLUSION.....29

ANNEXE A	
Liste des établissements d'instruction visités.....	30

ANNEXE B	
Liste des objectifs et des critères de vérification.....	31

ANNEXE C	
Liste des recommandations pour chacun des objectifs.....	32

ANNEXE D	
Recommandations faites aux Forces canadiennes pour chacun des objectifs, plan d'action des Forces canadiennes et commentaires du commissaire.....	35

TABLE DES MATIÈRES

I	INTRODUCTION.....	3
II	CONTEXTE ET HISTORIQUE.....	4
III	OBJECTIFS DE LA VÉRIFICATION ET CADRE LÉGISLATIF.....	5
IV	DESCRIPTION DE L'INSTRUCTION INDIVIDUELLE ET DE L'ÉDUCATION.....	5
V	ÉTENDUE DE LA VÉRIFICATION.....	7
VI	MÉTHODOLOGIE.....	7
VII	ANALYSE DES CONSTATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	9
Objectif 1 : S'assurer que la planification stratégique menant aux plans en matière d'Ill et E tient compte de la nécessité de fournir aux membres des Forces canadiennes l'instruction dans la langue officielle de leur choix.		
9	Planification stratégique.....	9
10	Planification opérationnelle.....	10
11	Pénurie d'instructeurs.....	11
Objectif 2 : S'assurer que la gouvernance de l'Ill et E favorise le respect du choix de langue officielle fait par les militaires du rang et les officiers pour leur instruction et leur éducation.		
12	Cadre de gestion de l'Ill et E.....	12
14	Responsabilités des coordonnateurs des langues officielles	14
14	Traduction du matériel pédagogique	14
15	Répercussions des exigences opérationnelles sur la langue d'instruction.....	15
18	Méthode d'enseignement.....	18
19	Directive et ordonnance administrative sur la langue d'instruction.....	19
20	Milieu propice.....	20
21	Systèmes de mesure du rendement.....	21
Objectif 3 : S'assurer que le système d'Ill et E n'entraîne pas de répercussions négatives sur l'emploi, l'affectation ou l'avancement des militaires du rang et des officiers de l'un ou l'autre des groupes de langue officielle.		
21	Recrutement.....	21
22	Promotion du bilinguisme.....	22
22	Instruction des nouveaux officiers.....	22
25	Affectations.....	25
25	Promotions.....	25
26	Collège des Forces canadiennes.....	26

vue de varier les méthodes d'enseignement, au moyen, par exemple, de l'apprentissage à distance et de l'utilisation de technologies informatiques, les FC doivent néanmoins inclure de façon explicite les langues officielles dans les résultats à atteindre au moment de l'élaboration des programmes d'études, et établir des mesures de rendement en conséquence.

Le troisième aspect de la vérification portait sur les politiques et les pratiques de recrutement, d'affectation et de promotion. Il s'agissait de vérifier que celles-ci ne constituaient pas des obstacles au recrutement et à l'avancement des militaires des deux groupes de langue officielle. Les constatations ont révélé que l'instruction de base des recrues et des nouveaux officiers était offerte dans les deux langues officielles. Cependant, les FC ont de sérieuses difficultés à offrir des affectations aux militaires qui ont terminé leur instruction dans une seule langue et qui souhaitent poursuivre leur carrière dans la même langue. Des efforts sont déployés pour faire en sorte que les postes supérieurs de direction soient pourvus par des officiers ayant les compétences linguistiques requises. Toutefois, un trop grand nombre d'entre eux, y compris des commandants d'établissements d'enseignement nationaux, ne satisfont pas aux exigences linguistiques de leur grade.

Enfin, la vérification a révélé que, même si la formation en langue seconde devrait être considérée comme un élément essentiel de la réussite du système d'II et E, du point de vue des langues officielles, celle-ci n'était toujours pas assez bien intégrée à la planification de l'II et E ni à la gestion des carrières pour qu'on en tire le maximum d'avantages. Cependant, nous avons noté de récents efforts de la part du directeur des langues officielles pour en assurer une meilleure intégration. D'autres problèmes, dont l'accès à la formation en langue seconde, l'utilisation globale du niveau dit *fonctionnel* de compétence linguistique pour satisfaire à la plupart des exigences de bilinguisme, ainsi que le maintien des compétences acquises en langue seconde, limitent les avantages potentiels que pourrait procurer à l'II et E la formation en langue seconde.

Il importe de souligner que la vérification de l'II et E a été réalisée dans un contexte de renouvellement du Programme des langues officielles du ministère de la Défense nationale, selon le Modèle de transformation du Programme des langues officielles (2007-2012).

La vérification portait sur certaines initiatives aussi visées par le Modèle de transformation. L'analyse, du point de vue de l'II et E, a révélé qu'il subsistait des lacunes dans certains domaines abordés dans le Modèle et que celles-ci pourraient empêcher les FC d'atteindre leurs objectifs. Parmi ces domaines figurent la formation en langue seconde, le maintien des acquis et la disponibilité d'instructeurs qualifiés sur le plan linguistique.

Il est à noter que les représentants des FC se sont montrés très coopératifs tout au long de la vérification. En effet, ils ont, d'entrée de jeu, manifesté le désir d'y participer pleinement. Le Commissariat aux langues officielles a également reçu le soutien des cadres supérieurs des FC pour garantir le succès de la vérification.

La direction des FC croit en l'importance stratégique du système d'II et E du point de vue des langues officielles. Les FC voient également cette vérification comme un instrument de changement en ce qui a trait à la mise en œuvre de cet important système d'instruction dans l'ensemble de l'organisation. À cet égard, un plan d'action des FC est joint à ce rapport final de la vérification. Le plan comprend les mesures que les FC ont l'intention de prendre, sur une période de 24 mois, pour appliquer les recommandations formulées dans le présent rapport. Le Commissariat a l'intention d'effectuer le suivi nécessaire des différentes initiatives des FC.

Le commissaire présente 20 recommandations aux FC en vue d'améliorer la gestion de l'II et E du point de vue des langues officielles. La liste de ces recommandations se trouve à l'annexe C.

Le système d'instruction individuelle et d'éducation (II et E) des Forces canadiennes (FC) constitue un élément central qui leur permet de réaliser leur mandat opérationnel et d'accomplir leurs engagements internationaux à l'étranger. Le système d'II et E assure la formation d'hommes et de femmes dans quelque 150 groupes professionnels militaires des FC. Ce système d'instruction, qui concerne tous les militaires, doit être géré dans le plus grand respect de leurs droits et de leurs aspirations professionnelles, notamment leurs droits en matière de langue de travail, énoncés dans la *Loi sur les langues officielles*.

La présente vérification visait à déterminer dans quelle mesure le système actuel d'II et E des FC satisfaisait aux exigences de la *Loi* relatives à la langue de travail (partie V) et à la participation équitable (partie VI). Nous cherchions à vérifier si les processus et les systèmes actuellement en place permettaient aux militaires d'obtenir une instruction dans la langue officielle de leur choix (partie V) et qu'il n'y avait pas de barrières systémiques à l'emploi ou à l'avancement des francophones et des anglophones liées à leur choix de langue pour leur instruction professionnelle (partie VI). Les objectifs et les critères de la vérification sont présentés dans la section « Méthodologie » du rapport ainsi qu'à l'annexe B.

La vérification a commencé en juin 2008, et les données ont été recueillies de septembre 2008 à janvier 2009. Elle a compris des visites et des entrevues dans les établissements d'instruction des FC ainsi qu'au Quartier général de la Défense nationale. L'équipe de vérification a rencontré plus de 600 personnes, dont 250 étudiants de tous les services des FC. Une douzaine de pilotes étrangers, inscrits à une formation pour devenir pilotes de chasse de l'OTAN dans des établissements d'instruction de la Force aérienne, ont également été interviewés.

L'équipe de vérification a employé une approche systémique pour évaluer le système d'II et E. Le but n'était pas de vérifier le niveau de conformité d'un établissement d'instruction par rapport à un autre, ni de favoriser les comparaisons entre les établissements visités. L'équipe a plutôt opté pour une approche axée sur les processus et les systèmes en place pour l'ensemble

de l'II et E. Il s'agissait de relever, dans la structure et le fonctionnement des FC, les contrôles nécessaires pour veiller au respect de la *Loi*. Ces contrôles sont devenus des critères de vérification avec lesquels le rendement des FC a été évalué. Nous avons jugé que cette approche constituait la meilleure façon d'aller au cœur même des problèmes de mise en œuvre liés aux langues officielles et de proposer des solutions durables aux problèmes de conformité avec la *Loi*.

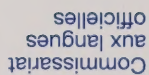
Le Commissariat aux langues officielles a analysé le dossier de la langue d'instruction des militaires plusieurs fois au cours des dernières années. Ces analyses ont montré que plusieurs éléments empêchaient le système d'II et E des FC d'être entièrement conforme à la *Loi*. La présente vérification a révélé que certaines lacunes demeurent, notamment la pénurie d'instructeurs possédant les compétences linguistiques nécessaires et l'incapacité des FC à fournir tout le matériel pédagogique dans les deux langues officielles.

Dans un premier temps, la vérification a révélé des lacunes dans la planification stratégique et opérationnelle qui mène à la préparation des plans en matière d'II et E. Ces lacunes ont empêché les FC d'établir avec exactitude le nombre de cours nécessaires pour répondre à la demande dans les deux langues officielles et, ainsi, de réduire la période d'attente des étudiants qui veulent suivre des cours dans la langue officielle de leur choix. Parallèlement, nous avons constaté que les FC connaissaient une sérieuse pénurie d'instructeurs en mesure de répondre à la demande de cours dans la langue officielle choisie par les étudiants.

Dans un deuxième temps, nous avons pu constater que les FC doivent apporter des améliorations au cadre de gestion ainsi qu'à la prestation des cours. En effet, les langues officielles ne font toujours pas partie du cadre de gestion de l'II et E en tant qu'élément essentiel. En outre, les FC ne sont toujours pas en mesure de fournir le matériel pédagogique dans les deux langues officielles. Il existe également des questions importantes concernant les répercussions des exigences opérationnelles sur la langue d'instruction, entre autres pour l'instruction des pilotes. Enfin, les FC sont conscientes que leur démarche à l'égard de l'enseignement doit être davantage axée sur l'étudiant. Si l'on a mis en place diverses initiatives en

Pour communiquer avec le Commissariat aux langues officielles
ou pour obtenir un exemplaire en média substitut,
composez sans frais le 1-877-996-6368.
www.languesofficielles.gc.ca

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2010
No de cat. : SF31-103/2010
ISBN : 978-1-100-51680-6



Office of the
Commissioner of
Official Languages

VERIFICATION DU SYSTEME D'INSTRUCTION
INDIVIDUELLE ET D'ÉDUCATION SUR
LE PLAN DES LANGUES OFFICIELLES
FORCES CANADIENNES,
MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE
JUN 2010

